

FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCION - Generalidades / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISION - Prueba / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCION - Obligación relativa. Omisión / DESAPARICION FORZADA - Falla del servicio de protección. Omisión

Dado que en la demanda se imputa al Estado la desaparición del señor Julio Serrano Padilla, a título de falla del servicio por no haberle brindado protección y, en cambio, haberlo dejado sin posibilidad de defenderse, considera la Sala precedente reiterar la jurisprudencia que ha adoptado en relación con la responsabilidad del Estado por omisión del deber de brindar protección a quien por sus circunstancias particulares la requiera. Tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, ha considerado la Sala que los mismos 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 cuando 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 su protección. De acuerdo con lo previsto en el artículo 2º de la Constitución, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser reiterada pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos. En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión. No obstante, cabe señalar que la Sala ha considerado que a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “nadie está obligado a lo imposible”. Aunque, se destaca que esta misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían. Nota de Relatoría: Corte Interamericana de Derechos Humanos, PRESUNCION DEL DAÑO MORAL EN DESAPARICION FORZADA: Sentencia del 7 de febrero de 2002, exp. 21266; sentencia de 28 de noviembre de 2002, exp. 12812 y de 3 de octubre de 2007, exp. 19286; sobre REQUERIMIENTO DE PROTECCION: sentencia de 11 de

octubre de 1990, exp: 5737; de 16 de julio de 1996, exp: 422; 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, 11 de julio de 1996, exp: 10.822, 30 de octubre de 1997, exp: 10.958; sobre FALLA DEL SERVICIO RELATIVA: de 15 de febrero de 1996, exp: 9940; sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12175; sobre existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios: Sentencia del 23 de mayo de 1994, exp: 7616; sobre relación causal entre la omisión y el daño: Sentencia de 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122; Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp. 12.789; sobre OBLIGACIONES RELATIVAS DEL ESTADO: providencia de 10 de agosto de 2000, exp. 11.585; sobre NADIE ESTA OBLIGADO A LO IMPOSIBLE: sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737, sentencia del 7 de diciembre de 1.977 Exp. N° 1564, Actor: Flota La Macarena, Anales, Segundo Semestre 1977, pág. 605

PROTECCION ESPECIAL - Unión patriótica / UNION PATRIOTICA - Protección especial. Julio Serrano Patiño / JULIO SERRANO PATIÑO - Unión patriótica / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCION - Unión patriótica. Julio Serrano Patiño / DESAPARICION FORZADA - Unión patriótica. Julio Serrano Patiño

A juicio de la Sala, las pruebas que obran en el expediente permiten concluir que el señor Julio Serrano Padilla requería protección especial del Estado, porque pertenecía al grupo político Unión Patriótica, cuyos miembros, para el momento de su desaparición eran sujetos de persecución y exterminio sistemático. Para el año 1993, los miembros de la Unión Patriótica eran sujetos de múltiples delitos como persecución, desaparición y homicidio, lo cual constituye un hecho notorio y lo ha reconocido la Sala de manera reiterada, al declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte violenta de varios miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, en los cuales, igualmente, el factor de atribución fue la omisión del Estado de brindarles protección. La situación de riesgo en la que se hallaba el señor Julio Serrano Patiño, en tanto militante de la Unión Patriótica era real. De hecho, para la época de la desaparición del señor Serrano Patiño ocurrieron hechos similares en el Meta y en otras regiones del país en contra de miembros de esa organización política. Con fundamento en estas pruebas se concluye que al momento de los hechos, el señor Julio Serrano Patiño se hallaba inerme, porque el arma de fuego que le había sido asignada por la Alcaldía de Mesetas para su defensa, le había sido decomisada por la Brigada Móvil No.1 del Ejército, a pesar de contar con el respectivo salvoconducto, expedido por esa misma autoridad, sino también con una autorización expresa del Alcalde de ese Municipio, que el Juez Penal competente consideró ajustada a derecho. No se demostró en este proceso que en la desaparición del señor Julio Serrano Padilla hubiera intervenido directamente algún servidor público. En la investigación que adelantó la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación tampoco se acreditó esa participación y por eso, mediante providencia de 20 de diciembre de 1993, se dispuso el archivo provisional de la investigación, dado que no existía prueba que vinculara a algún servidor estatal en la desaparición de los señores Jaime Basurdo y Julio Serrano. No obstante, considera la Sala que ese hecho sí es atribuible al Estado por no habersele brindado a la víctima la protección que demandaba, aunque no la hubiera requerido expresamente, en tanto se trataba de un servidor público ampliamente conocido en la región donde se produjo el hecho, por haber desempeñado los

cargos de Concejal y Alcalde, elegido por la organización política Unión Patriótica, cuyos miembros eran para ese momento y desde hacía varios años, víctimas de hechos violentos, circunstancia que generaba para el Estado la obligación constitucional de brindarle protección, la cual se omitió y que de haberse cumplido eficazmente hubiera podido interrumpir el proceso causal generador del daño. En su caso, el compromiso del Estado resulta aún mayor si se tiene en cuenta que el Municipio de Mesetas le asignó un arma de fuego para su defensa, con plena autorización de las autoridades militares que había asignado salvoconducto para el arma y los miembros del Ejército, con sede en ese mismo Municipio, a pesar de tener conocimiento de la calidad de empleado público que ostentaba el señor Serrano Patiño y de su militancia en la Unión Patriótica y, por lo tanto, del grave riesgo que corría su vida, en vez de protegerlo, lo privaron del único instrumento con el cual podía intentar el ejercicio legítimo de su defensa, lo cual se facilitó su desaparición. Nota de Relatoría: Sobre Representante a la Cámara Manuel Cepeda Vargas: Sentencia de 20 de noviembre de 2008, exp. 20.511; sobre Pardo Leal, Sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10.957; sobre el exconcejal Carlos Alberto Carvajal Chacón, Sentencia del 5 de marzo de 1998, expediente: 10303; sobre el Diputado Carlos Julián Vélez Rodríguez, sentencia de 11 de diciembre de 2002, exp. 19683; sobre José Miller Chacón Penna, dirigente del Partido Comunista Colombiano, sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 15985; sobre el Senador Manuel Cepeda Vargas, Sentencia de 20 de noviembre de 2008, exp. 20511

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Bogotá, D.C., primero (1) de abril de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 50001-23-31-000-1995-04744-01(16836)

Actor: MARGARITA LOPEZ YUSTI Y OTROS

Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, el 27 de abril de 1999, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda. La sentencia recurrida será revocada y, en su lugar, se accederá a dichas pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1. Las pretensiones

El 6 de abril de 1995, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, los señores MARGARITA LÓPEZ YUSTI, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores BLADIMIR, DIANA CAROLINA, ELIZABETH, YENNIFER, y, además, los señores MATILDE PATIÑO DE SERRANO; NORIS, ISMAEL, LUCILA, ERNESTO y URIEL SERRANO PATIÑO formularon demanda en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL, con el fin de que se declarara a la entidad patrimonialmente responsable de los daños y perjuicios materiales y morales que sufrieron como consecuencia de la desaparición del señor JULIO SERRANO PATIÑO, en hechos ocurridos el 16 de abril de 1993, en jurisdicción del municipio de San Martín, Meta.

A título de indemnización solicitaron el equivalente en pesos a 1.000 gramos de oro, por los perjuicios morales que sufrieron cada uno de los demandantes, por la desaparición forzada de su compañero permanente, padre, hijo y hermano, respectivamente.

2. Fundamentos de hecho

Los hechos relatados en la demanda fueron, en resumen, los siguientes:

(i) El señor Julio Serrano Patiño desempeñó los cargos de Concejal, Alcalde, Inspector de Policía y Tesorero en la Administración Municipal de Mesetas, Meta, desde 1986. Durante el ejercicio de sus funciones denunció ante diversas autoridades gubernamentales las actuaciones de los militares, que en su concepto, violaban los Derechos Humanos y afectaban la tranquilidad y la seguridad de esa comunidad. Mientras ejerció sus labores de Alcalde, tuvo enfrentamientos personales con los miembros del Batallón 21 Vargas, por las actuaciones irregulares de los uniformados.

(ii) El 17 de diciembre de 1992, durante una requisita practicada por la patrulla móvil número 1 del Batallón 21 Vargas, a los pasajeros del bus que viajaba del Municipio de Granada al de Mesetas, en el Meta, el señor Julio Serrano Patiño fue

despojado del arma de dotación oficial, debidamente amparada con salvoconducto, que le había asignado la Alcaldía del Meta para su protección.

(iii) El 16 de abril de 1993, el señor Julio Serrano Patiño se desplazaba en el vehículo de placas OSG-651 de propiedad del Municipio de Mesetas, conducido por el señor Jaime Marín, funcionario de ese mismo municipio, por la vía que de Villavicencio conduce a Mesetas, luego de cumplir una misión oficial, cuando de repente fueron interceptados por otro vehículo tipo campero, blanco, con placas de Bogotá, del cual descendieron varios individuos armados quienes les dispararon. El señor Jaime Marín recibió algunos impactos de bala, pero logró ocultarse entre los matorrales. Trascurridos varios minutos salió a la carretera, tomó un vehículo de servicio público que iba para Villavicencio, con el fin de obtener ayuda médica, y al pasar por el sitio donde habían sido atacados advirtió que el señor Julio Serrano y el vehículo oficial habían desaparecido. Hasta la fecha, a pesar de las denuncias formuladas por la familia, y la búsqueda adelantada por distintas autoridades, no se ha tenido noticia del señor Julio Serrano Patiño, ni se ha hallado su cadáver.

(iv) Ese hecho fue publicado en diversos medios de comunicación, haciendo énfasis en que para esos mismos días se había producido la desaparición de varios miembros de la Unión Patriótica, en la región de Mesetas, Meta.

Se afirma en la demanda que el daño es imputable a la Nación - Ministerio de Defensa porque la desaparición forzosa del señor Julio Serrano Patiño se produjo como consecuencia de la falla del servicio de la entidad demandada, por no brindarle la protección que requería, dado que, por el contrario, al despojarlo del arma oficial se le dejó inerme frente a los enemigos.

3. La oposición de las demandadas

La Nación - Ministerio de Defensa –Ejército Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda. Adujo que no podía imputarse al Estado la desaparición del señor Julio Serrano, porque ese hecho había sido cometido por personas ajenas al mismo, y que tampoco podía tomarse como causa inmediata de ese daño el actuar anterior de miembros de la institución, en tanto éste no fue causado con sus armas, ni se produjo como consecuencia del incumplimiento de obligación alguna a su cargo.

4. La sentencia recurrida

El tribunal *a quo* denegó las súplicas de la demanda, por considerar que las afirmaciones que en ésta se hicieron no fueron respaldadas probatoriamente. A su juicio, la prueba testimonial que obraba en el expediente no permitía concluir que la desaparición del entonces Tesorero de Mesetas, señor Julio Serrano, se hubiera producido como consecuencia de la acción u omisión de miembros del Ejército.

Agregó el *a quo*, que no existía relación causal entre el decomiso de las armas por parte de los miembros del Ejército, hecho ocurrido en diciembre de 1992 y la desaparición del señor Julio Serrano, porque si bien ese hecho podía constituir un factor causal, no fue determinante para la producción del daño.

5. Razones de la apelación

La parte demandante solicitó que se revocara la decisión y, en su lugar, se acceda a las pretensiones, porque:

(i) El *a quo* no valoró las pruebas que obraban en el expediente; en particular, omitió darle valor a la certificación expedida por la Alcaldesa de Mesetas, conforme a la cual había quedado demostrado que 20 días antes de que se produjera la desaparición del señor Julio Serrano, el Ejército le había decomisado el arma de fuego que se le había asignado para su defensa, decomiso que se produjo en el mismo municipio donde el señor Julio Serrano ejercía sus funciones, de lo cual tenían conocimiento los miembros del Ejército que participaron en el operativo. Al despojarlo del arma de fuego, el Ejército propició la desaparición del señor Julio Serrano, porque al hallarse inerme, éste no tuvo ninguna posibilidad de defenderse.

(ii) La inseguridad que se vivía en el momento de los hechos en la región del Meta era de público conocimiento; sin embargo, el Ejército no le suministraba ninguna protección a las personas que se desplazaban por las vías del departamento. En el fallo no se tuvo en cuenta las informaciones contenidas en los periódicos que se hallaban en el expediente, en los cuales se hacían esas afirmaciones y por eso no se dedujeron los indicios que con esas pruebas podían construirse.

(iii) Para tomar la decisión recurrida tampoco se tuvo en cuenta el boletín número 1 de octubre de 1994, de ASCODAS en el cual se publicó la fotografía del señor Julio Serrano Patiño y se señaló como responsables del delito a los grupos paramilitares que operaban en el departamento con la complicidad del Ejército Nacional, que les brindada apoyo a fin de que aquéllos pudieran dar muerte y desaparecer a las personas, hechos que todo el pueblo conocía, ni se mencionó el testimonio del señor Julián Vélez, quien se refirió al decomiso por parte del Ejército del arma de fuego y su respectivo salvoconducto, a pesar de que dicha arma había sido asignada por la Alcaldía de Mesetas, mediante acto administrativo, al señor Julio Serrano, para su defensa personal.

(iv) No se advirtió en el fallo que el Teniente Ricardo Corzo Molina, quien retuvo las armas que portaba el señor Julio Serrano Patiño para su defensa, las guardó durante varios meses y sólo dos días después de su desaparición formuló denuncia penal en su contra por el punible de porte ilegal de armas de fuego, dado que si el oficial consideraba que aquél había incurrido en una conducta ilícita, debió ponerlo inmediatamente a disposición de la autoridad competente, pero todo ello tenía un objetivo, cual era el de evitar que la víctima pudiera obtener de nuevo las armas y ejercer su defensa ante el ataque que se produjera en su contra.

6. Actuación en segunda instancia

Del término concedido en esta instancia para presentar alegaciones hicieron uso las partes.

6.1. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en el escrito de impugnación y solicitó que en la decisión que se profiriera en esta instancia fuera tenido en cuenta el documento expedido por Human Rights Watch, en noviembre de 1996, con el cual se demostraba la existencia de una asociación de los mandos militares con grupos de paramilitares y sicarios, con el objetivo de exterminar a todas las personas que no compartieran las políticas gubernamentales o no militaran en los partidos tradicionales, a quienes tildaban de guerrilleros, para convertirlos en objetivos militares.

Insistió en que era un hecho notorio el que para la época en que fue desaparecido el señor Julio Serrano Patiño, se había producido la muerte selectiva de integrantes de la Unión Patriótica, grupo en el cual militaba aquél y por el cual fue elegido como Alcalde de Mesetas, pero el Ejército a pesar de conocer esas

circunstancias, le decomisó el arma de fuego que la Administración Municipal le había asignado para su defensa, con lo cual lo dejaron inerme frente al enemigo.

6.2. La entidad demandada solicitó que se confirmara la sentencia impugnada. Manifestó que acogía el criterio del a quo, en tanto, los hechos señalados en la demanda no fueron acreditados en el expediente, habida consideración de que la prueba testimonial no permitía establecer la participación directa de miembro alguno de las Fuerzas Militares con la desaparición del señor Julio Serrano, ni la existencia de relación causal entre ese daño y el decomiso del revólver, en diciembre de 1992.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Corporación es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en proceso de doble instancia, seguido contra la Nación - Ministerio de Defensa, en el cual se negaron las pretensiones formuladas por la desaparición del señor Julio Serrano Patiño, decisión que habrá de revocarse y, en su lugar, se accederá a las pretensiones de la demanda, por considerar que el daño es imputable al Estado, a título de falla del servicio, por omisión.

A esa conclusión se llega con fundamento en las pruebas practicadas en el proceso, y con los testimonios, documentos, providencias e informes técnicos trasladados de la investigación disciplinaria que adelantó la Procuraduría General de la Nación, en relación con la desaparición de los señores Víctor Antonio Vega, Jaime Basurdo y Julio Serrano Patiño, pruebas que fueron remitidas al a quo por el Secretario de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de esa institución, de la cual hacen parte, a su vez, algunas pruebas trasladadas de la investigación penal que adelantó la Fiscalía Regional, por esos mismos hechos (fls. 103 C-1 y anexo en 313 folios), y que pueden ser valoradas en este proceso porque su traslado fue solicitado por la parte demandante y la parte demandada manifestó adherirse a esa solicitud.

Con fundamento en tales pruebas, considera la Sala acreditados los siguientes hechos:

1. El perjuicio sufrido por los demandantes

1.1. Desde el 16 de abril de 1993, el señor Julio Serrano Padilla fue desaparecido¹, cuando regresaba al Municipio de Mesetas, después de cumplir una misión oficial.

Así lo certificó en oficio de 29 de septiembre de 1995, la Alcaldesa del Municipio de Mesetas, en respuesta al a quo (fls. 111 C-1):

“El señor Serrano había salido el día 14 de abril de 1993, con destino a la ciudad de Villavicencio, a cumplir algunas diligencias relacionadas con su cargo. El día 15 de abril del mismo año, se desplazó de Villavicencio a Granada para gestionar diligencias en el Banco de Colombia, regresándose a Villavicencio; ya en las horas de la tarde emprendió viaje a la localidad de Mesetas, donde la SIJIN y el DAS eran conocedores del caso; según versión del señor JAIME MARÍN, quien era el conductor del vehículo en el que se transportaban, resultando ese señor ileso, cuando fueron insertados (sic) en la carretera que de Villavicencio conduce a San Martín, exactamente en las Palmeras, en la fatídica curva denominada el Cheque, en territorio del municipio de San Martín (M).

...

¹ Cabe señalar que para la época de ocurrencia de los hechos, estaba vigente el artículo 12 de la Carta Política que establece: “Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

En todos los instrumentos internacionales aprobados por Colombia desde 1968 podía considerarse incluida la prohibición de la desaparición forzada como una conducta reprochable (ver sentencia de la Corte Constitucional C-473 de 2005). De manera explícita, la Organización de las Naciones Unidas manifestó desde 1978 su preocupación por la creciente comisión de ese delito. En 1992, se aprobó la Declaración sobre Protección de todas las personas contra desapariciones forzadas. En la *CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS*, hecha en Belem do Pará, el nueve de julio de 1994, se definió, para los efectos de esa Convención, la desaparición forzada como “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”. Mediante la Ley 707 de 2001 ratificó en el país la Convención. Dicha ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-580 de 2002.

En esa Convención, los Estados Parte se comprometieron, entre otros, a no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni siquiera en estados de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales y a adoptar procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva. En cumplimiento de ese compromiso se expidió, entre otros, la Ley Estatutaria 971 de 2005, “por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones”, que tiene como finalidad “la realización inmediata, por parte de las autoridades judiciales, de todas las diligencias conducentes para la localización de quienes se presuman desaparecidos”. El proyecto de Ley Estatutaria fue revisado en forma previa por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-473 de 2005.

El delito de desaparición forzada fue tipificado en el artículo primero de la ley 589 de 2000, “por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. Ese tipo penal fue reiterado en el artículo 165 de la Ley 599 de 2000 -Código Penal-, así: “El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en...A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o aquiescencia de aquél y realice la conducta descrita en el inciso anterior”. En sentencia C-317 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión subraya, y exequible el resto de la norma, pero bajo el entendido de que “no es necesario el requerimiento para dar información o de la negativa a reconocer la privación de la libertad, sino que basta la falta de información sobre el paradero de la persona”.

“Relaciono, además, los implementos que fueron extraviados en ese incidente: un (1) carro que pertenecía a la Alcaldía Municipal; 1 planta eléctrica, 12 maletines ejecutivos para Concejales y papelería oficial, 2 cheques, los cuales fueron recuperados dando aviso pronto a la entidad bancaria a la cual pertenecían”.

El Tesorero del Fondo Educativo Regional del Meta certificó que el señor Julio Serrano Patiño se presentó a la Tesorería del FER en las horas de la tarde del 15 de abril de 1993 y se le entregó cheque por valor de \$2.214.245, para pagar los servicios prestados durante los meses de febrero y marzo de 1993, por los docentes por contrato P.N.R., del municipio de Mesetas (fl. 147 C-2).

El señor Jaime Antonio Marín González (fls. 7, 12-20 C-2), relató que el 16 de abril de 1993, conducía el vehículo de placas OSG-651, de propiedad del Municipio de Mesetas, en el cual transportaba al señor Julio Serrano, Tesorero de dicho Municipio, quien cumplía una misión oficial en Villavicencio; que, aproximadamente a las 6:00 p.m., al llegar a la curva el Cheque, en inmediaciones del Municipio de San Martín se les adelantó un vehículo tipo montero, blanco, con placas de Bogotá, que se cruzó en su camino; en el vehículo viajaban tres hombres, dos de las cuales se bajaron y se dirigieron hacia ellos; en ese instante él le dijo al señor Serrano Padilla que les iban a disparar, por lo que ambos decidieron bajarse del vehículo; que él empezó a correr y mientras lo hacía escuchó cuatro disparos y recibió dos en la pierna derecha; se internó en el monte, minutos después escuchó otros dos disparos y una hora después salió de nuevo a la carretera, dos cuadras más abajo del sitio donde había quedado el vehículo oficial, y abordó un vehículo de servicio público que lo condujo a Villavicencio, donde fue atendido en la Clínica de esa ciudad.

El testigo señaló que al pasar por el sitio donde habían quedado el señor Julio Serrano y el vehículo en el que se desplazaban advirtió que éstos no se hallaban allí.

Según la certificación expedida por el Secretario Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas, Meta (fl. 83 C-1), el señor Julián Vélez, entonces Alcalde de dicho Municipio formuló denuncia penal el 19 de abril de 1993, por la desaparición del señor Julio Serrano Patiño. Las diligencias fueron remitidas por competencia a la Fiscalía de reparto de San Martín, Meta, porque el delito, según la denuncia, se cometió en la carretera Guamal - San Martín, en el sitio Palmares.

Cabe señalar que si bien en la investigación disciplinaria se obtuvo alguna información que indicaba que el señor Julio Serrano había fallecido el mismo día de la retención, ese hecho nunca se pudo comprobar porque su cadáver no apareció.

En efecto, los señores Fernando Garzón Villada, Luis Helso Pinzón y Ramiro Herrera Payán (fls. 111, 112, 115, 129-130 y 139 C-2), aseguraron que eran vecinos del sector donde ocurrió el hecho relatado por el señor Jaime Antonio Marín González, y que aproximadamente a las 6:30 p.m. del 16 de abril escucharon varios disparos de armas de fuego, aunque dijeron desconocer más datos porque no se acercaron a observar lo que había pasado.

Por su parte, los señores Jorge Herrera Mateus, José Elpidio Romero y Jorge Elías Rendón Castaño (fls. 113, 114, 127-128 y 137-138 C-2), aseguraron que en las horas de la noche del 16 de marzo de 1993 observaron sobre la vía, concretamente en el cruce el Cheque el cuerpo de un hombre, al parecer, sin vida, bocabajo, sobre un charco de sangre.

Lo relatado por los testigos en cuanto a los disparos y la mancha de sangre aparece confirmado en el expediente con el informe presentado por el Jefe de la Unidad Investigativa de Policía Judicial al Jefe de la institución en Villavicencio (fls. 106-107 C-2), en el cual afirmó que el 17 de abril de 1993, a las 08:00 a.m., se desplazó una comisión integrada por agentes de la institución bajo su mando y practicaron reconocimiento al sitio conocido como curva del Cheque, en jurisdicción del Municipio de San Martín, y que observaron sobre el carril derecho de la vía, en parte de la calzada, la berma y el pavimento, dos manchas de sangre, de unos 50 centímetros de diámetro, cada una, y una huella de frenada de un vehículo, de 4 metros, aproximadamente, y cerca de las manchas de sangre, dos residuos de ojivas (proyectiles) y una vainilla calibre 9 mm. Indumil, así como 14 vainillas 9 mm. sobre la berma de la misma calzada.

De las manchas de sangre se tomó muestra en la diligencia y se sometieron a análisis de laboratorio con resultado positivo para sangre humana, grupo "O", según el dictamen rendido por el grupo de Biología Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal (fl. 142-143 C-2).

El agente de la Policía Rafael Gallo Hinestrosa aseguró que había hecho parte de una comisión que se desplazó a la curva del Cheque en las horas de la mañana del 17 de abril de 1993, que observaron el charco de sangre descrito en el informe, pero no encontraron ningún cuerpo humano.

El agente del DAS Luis Eduardo Patiño Alarcón (fls. 133-134 C-2), aseguró que aproximadamente a las 7:00 p.m. del 16 de abril de 1993 se desplazó en compañía del agente Fabio Rodríguez, por orden de su superior jerárquico, hasta la curva del Cheque, con el fin de verificar la información que habían recibido en relación con la existencia de un cadáver sobre la vía, pero que al llegar al sitio no observaron ningún cuerpo, ni siquiera vieron el rastro de sangre. Aclaró que no habían sido las primeras autoridades en llegar al sitio, porque ya lo habían hecho miembros de la Policía.

En consecuencia, lo que aparece acreditado en el expediente es que el señor Julio Serrano Padilla fue sometido a desaparición forzada por un grupo de hombres armados que se desplazaban en un vehículo particular y que desde ese día no se volvió a saber de él.

1.2. La desaparición del señor Julio Serrano Patiño causó daños morales a los demandantes, quienes demostraron el vínculo que las unía aquél, así: (i) la señora Margarita López Yusti acreditó ser la compañera permanente del señor Julio Serrano, según el testimonio rendido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cumplimiento de la comisión impartida por el a quo, por los señores Salomón Clavijo Malagón, Alvaro José Clavijo Monroy y Luz Dary Cardona de Serrano, quienes aseguraron ser muy allegados a la familia Serrano Patiño y por eso constarles ese hecho (fls. 271-280 C-1); (ii) los menores Bladimir, Diana Carolina, Elizabeth y Yennifer Serrano López acreditaron ser hijos del desaparecido, porque en los certificados de sus registros civiles figuran como tales (fls. 9-12 C-1); (iii) la señora Matilde Patiño de Serrano acreditó ser su madre, porque así consta en el registro civil del nacimiento de aquél (fl. 8 C-1), y (iv) los señores Noris, Ismael, Lucila, Ernesto y Uriel Serrano Patiño acreditaron ser sus hermanos porque todos ellos figuran en los registros civiles de su nacimiento como hijos de los señores Jorge Serrano y Matilde Patiño (fls. 8, 16-20 C-1).

La demostración de la relación existente entre el señor Julio Serrano y los demandantes, unida a las reglas de la experiencia, permite inferir el dolor moral que éstos han sufrido por su desaparición forzada.

Adicionalmente, la Sala ha estimado que, con fundamento en jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en caso de desaparición forzada se presume el daño moral de los parientes más próximos:

“...con respecto al daño moral sufrido como consecuencia de la vulneración a derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que dicho daño se presume, dada la naturaleza misma de las violaciones, así como el hecho de que es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a agresiones y vejámenes experimente un sufrimiento moral. Se ha entendido también, que en la medida en que las víctimas hayan sufrido, sufrirán también sus familiares, de allí que la gravedad e intensidad del sufrimiento causado a las víctimas, constituyen criterios determinantes para valorar el perjuicio sufrido por aquellos”.²

2. La falla del servicio por no brindar protección a quien la requiere

Dado que en la demanda se imputa al Estado la desaparición del señor Julio Serrano Padilla, a título de falla del servicio por no haberle brindado protección y, en cambio, haberlo dejado sin posibilidad de defenderse, considera la Sala precedente reiterar la jurisprudencia que ha adoptado en relación con la responsabilidad del Estado por omisión del deber de brindar protección a quien por sus circunstancias particulares la requiera.

Tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, ha considerado la Sala que los mismos 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 cuando 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

² Sentencia del 7 de febrero de 2002, exp. 21.266. En el mismo sentido, Sentencia de 28 de noviembre de 2002, exp. 12.812 y de 3 de octubre de 2007, exp. 19.286.

circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a su protección³.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2º de la Constitución, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser reiterada pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos⁴. En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios⁵; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño⁶.

Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la

³ En sentencia de 11 de octubre de 1990, exp: 5737, dijo la Sala: "Cuando se trata de la falla del servicio originada en la omisión por la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no sólo que se pidió concretamente la protección o la vigilancia de la autoridad ante determinado hecho ilícito que puede causar o está causando daño o que las circunstancias que rodeaban el hecho o las personas en él involucradas imponían una especial protección o vigilancia y que tal protección no se prestó". 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, 11 de julio de 1996, exp: 10.822, 30 de octubre de 1997, exp: 10.958, entre muchas otras.

⁴ "Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su alcance". Sentencia de esta Sección de 15 de febrero de 1996, exp: 9940.

⁵ Sentencia del 23 de mayo de 1994, exp: 7616.

⁶ Sentencia de 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122.

omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión⁷.

No obstante, cabe señalar que la Sala ha considerado que a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas⁸, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que "nadie está obligado a lo imposible"⁹. Aunque, se destaca que esta misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían¹⁰.

⁷ "...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la "virtualidad causal de la acción", propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño". Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp. 12.789.

⁸ Precisión realizada por la Sala en providencia de 10 de agosto de 2000, exp. 11.585.

⁹ Así, por ejemplo, en sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737, dijo la Sala "Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y que a partir de este texto se fundamenta la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que "nadie es obligado a lo imposible". Así lo ha reconocido en varias oportunidades esta Sala y al efecto puede citarse la sentencia del 7 de diciembre de 1.977 en donde dijo: "Hay responsabilidad en los casos en que la falta o falla administrativa es el resultado de omisiones actuaciones, extralimitaciones en los servicios que el Estado está en capacidad de prestar a los asociados, mas no en los casos en que la falta tiene su causa en la imposibilidad absoluta por parte de los entes estatales de prestar un determinado servicio". (Exp. N° 1564, Actor: Flota La Macarena, Anales, Segundo Semestre 1.977, pág. 605). Si bien es cierto que en esta materia el juez de la administración debe tener en cuenta que "la pobreza [del Estado] no lo excusa de sus obligaciones", ello no quiere decir que en cada caso concreto no deba tener en cuenta por ejemplo, las disponibilidades con que pueda disponer el ente demandado para cumplir con las funciones que le correspondan, como sería en eventos como de (sic) sub - lite, la consideración de la imposibilidad de tener fuerza policial disponible en forma más o menos permanente en cada una de las cuadras en que están divididas las avenidas, calles y carreras de una ciudad como Bogotá y con mayor razón cuando una parte importante de aquella tiene que ser destacada en un lugar donde se estén desarrollando desórdenes o tumultos. Con esto, naturalmente no se quiere significar que la apreciación del juez sobre las anotadas circunstancias de tiempo, modo y lugar deba ser benigna (por el contrario, debe ser rigurosa), pero sin olvidar la máxima expuesta acerca de la no obligatoriedad a lo imposible y teniendo siempre presente que dicha máxima jamás debería utilizarse para justificar una indefensión de la administración al deber de protección a la vida de los ciudadanos, valor fundamental de un Estado de Derecho".

¹⁰ En sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12.175, dijo la Sala: "...si bien es cierto esta corporación ha sostenido que dentro de la filosofía del Estado social de derecho no es posible responsabilizar al Estado Colombiano por todo tipo de falencias que las circunstancias de pobreza del país evidencian en multitud de casos "pues el juez tiene que ser consciente de la realidad social en que vive, y no dejarse deslumbrar por el universo que tienen las palabras o conceptos políticos o jurídicos", de allí no puede seguirse, como corolario obligado, que los daños que padecen los ciudadanos por vivir expuestos a situaciones de peligro permanente hayan de quedar siempre librados a la suerte de cada cual. En efecto, las implicaciones y el grado de compromiso que el Estado constitucional contemporáneo exige para todas las autoridades públicas supone un análisis de cada caso concreto en procura de indagar si la denominada falla del servicio

3. La falla del servicio imputable a la entidad demandada en el caso concreto

A juicio de la Sala, las pruebas que obran en el expediente permiten concluir que el señor Julio Serrano Padilla requería protección especial del Estado, porque pertenecía al grupo político Unión Patriótica, cuyos miembros, para el momento de su desaparición eran sujetos de persecución y exterminio sistemático.

3.1. Entre los años 1986 y 1993, el señor Julio Serrano había ocupado diversos cargos en la Administración del Municipio de Mesetas, según lo certificó el Alcalde de ese Municipio, en oficio de 22 de julio de 1994, mediante el cual dio respuesta a los interrogantes formulados por el a quo (fl. 21 C-1), así:

“...el señor JULIO SERRANO PATIÑO fue Concejal en el período de 1986 a 1988, Alcalde Electo en el período 1988 a 1990, Inspector de Policía en Brisas del Duda, desde mayo de 1991 hasta octubre de 1992 y Tesorero Municipal hasta el 16 de abril de 1993, fecha en que fue desaparecido en forma forzosa”.

3.2. El señor Julio Serrano Patiño era integrante de la Unión Patriótica, partido por el cual había sido elegido como Concejal y Alcalde para los períodos 1986-1988 y 1988-1990, respectivamente.

En el oficio suscrito por el Presidente del Concejo Municipal de Mesetas, el 25 de mayo de 1993 (fl. 145 C-2), consta que el señor Julio Serrano Patiño se desempeñó como Alcalde del Municipio y que el último cargo que ocupó en ese ente territorial fue el de Tesorero, y que había sido elegido como Concejal de ese Municipio para el período 1986- 1988, por el partido Unión Patriótica.

El señor José Julián Vélez, quien para el momento de los hechos se desempeñaba como Alcalde del Municipio de Mesetas, en la declaración que rindió ante la Procuraduría General de la Nación manifestó que el señor Serrano Patiño se había desempeñado como Alcalde de ese Municipio por el partido Unión Patriótica (fls. 159-164 C-2).

relativa, libera a éstas de su eventual responsabilidad. Dicho en otros términos, no es aceptable que frente a situaciones concretas de peligro para los ciudadanos, estudiadas y diagnosticadas de vieja data, pueda invocarse una suerte de exoneración general por la tan socorrida, como real, deficiencia presupuestal”.

El entonces Representante a la Cámara Manuel Cepeda Vargas, quien también fuera asesinado un año después de esos hechos, por su militancia en la Unión Patriótica¹¹, en denuncia que formuló el 19 de abril de 1993, ante la Procuraduría General, la Fiscalía General y la Defensoría del Pueblo, por la desaparición del señor Julio Serrano, manifestó que éste era miembro de esa misma organización política (fl. 184 C-2).

3.3. Para el año 1993, los miembros de la Unión Patriótica eran sujetos de múltiples delitos como persecución, desaparición y homicidio, lo cual constituye un hecho notorio y lo ha reconocido la Sala de manera reiterada, al declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte violenta de varios miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, en los cuales, igualmente, el factor de atribución fue la omisión del Estado de brindarles protección, así:

-Por la muerte del doctor Pardo Leal, ocurrida el 11 de octubre de 1987, en el municipio de Tena, Cundinamarca. La Sala se refirió al peligro real que corrían los dirigentes de las organizaciones políticas de izquierda en el país y la omisión del Estado de brindarles seguridad a pesar de ese conocimiento, por lo que su declaró la responsabilidad patrimonial, en estos términos:

“En el caso concreto, se sabe que el doctor Pardo Leal participó en abril de 1986 en las elecciones presidenciales como candidato del Movimiento Unión Patriótica - UP - Partido Comunista Colombiano (fl. 2 cdo. 2) y desde el 11 de junio de 1987, hasta el día de su muerte, actuó como presidente del Partido Unión Patriótica (fl. 5 ib.) aunque en agosto de 1986 firmaba en tal calidad (fl. 42 cdo. 2, p. 20) documentos expedidos por ese movimiento político, sometido a la más implacable persecución mediante la eliminación física de sus militantes, hecho de notoriedad nacional que fue denunciado en las sesión plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el 24 de septiembre de 1986 (fl. 42 cdo. 2).

“El carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería, por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, si no de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible.

“En el caso que se examina, conforme lo relatado por los testigos...apenas sí ante las reiteradas peticiones del doctor Pardo y de dirigentes de su movimiento, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS - asignó un precario servicio de escoltas personales,

¹¹ Hecho que se consideró acreditado en Sentencia de 20 de noviembre de 2008, exp. 20.511, proferida por la Sala.

sin relevos, que únicamente lo acompañaban en los desplazamientos que hacía. No permanecían en su residencia, en muchas ocasiones no tenían vehículo, no existía una vigilancia permanente. Incluso no se encontraban prestando servicio el día de los hechos, sin que se sepa el motivo de la ausencia, pues mientras el testigo Luís Ernesto Flórez dice que el doctor Pardo le comentó que no sabía si “no había escolta disponible para que lo acompañara o los carros estaban varados” (fl. 38 cdo. 2), el D.A.S. informa que los detectives manifestaron después de los hechos que el doctor Jaime Pardo y su esposa dijeron no requerir escolta ese fin de semana porque permanecerían en su residencia (fl. 44 cdo. 2)”¹².

-Por la muerte del exconcejal del municipio de Girón - Santander Carlos Alberto Carvajal Chacón, ocurrida el 18 de junio de 1991, en relación con el cual consideró la Sala que:

“...los esfuerzos para salvaguardar su vida e integridad fueron insuficientes frente a ese estado excepcional de franco peligro vivido, si se tienen en cuenta sus antecedentes políticos como miembro del partido denominado Unión Patriótica que por aquella época era objeto de múltiples e implacables persecuciones y atentados así como que era de pleno conocimiento de los pobladores y de las autoridades municipales las numerosas amenazas e intimidaciones existentes en contra del mencionado concejal”¹³.

-Por la muerte del Diputado del Meta Carlos Julián Vélez Rodríguez, y de su esposa Norma Garzón Moya, su hijo Luis Carlos Vélez y su hermano Dimas Elkín Vélez Rodríguez asesinados 14 de septiembre de 1991, cuando salían de la finca de su propiedad, ubicada en la vía Naranjal del municipio de Mesetas (Meta). Se aprobó la conciliación celebrada entre quienes demandaron la indemnización por ese hecho y la Nación -DAS, por considerar que la entidad era responsable por omisión, en tanto esas muertes se habían producido como consecuencia de la condición que tenía el Diputado de militante de la Unión Patriótica y por no habersele brindado ninguna protección, más aún cuando en su caso, la había requerido, por haber sido víctima de un atentado el 19 de marzo de ese mismo año¹⁴.

¹² Sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10.957.

¹³ Sentencia del 5 de marzo de 1998, expediente: 10.303.

¹⁴ Providencia de esta Sección de 11 de diciembre de 2002, exp. 19.683

-De igual manera, se condenó al Estado por la muerte de José Miller Chacón Penna, dirigente del Partido Comunista Colombiano, ocurrida el 25 de noviembre de 1993, en la ciudad de Bogotá, en relación con lo cual dijo la Sala:

“No obstante que la muerte del señor Chacón fue obra de un tercero, pues como se anotó, no obra prueba de que en dicho crimen hubieran participado miembros de la Fuerza Pública, la responsabilidad de aquella recae directamente en el Estado Colombiano, como quiera que a pesar de tener conocimiento de que los militantes del Partido Comunista se encontraban amenazados de muerte, entre ellos la víctima, luego de las denuncias formuladas por los dirigentes de ese partido político, éste omitió negligentemente adelantar las respectivas investigaciones del caso; si bien el Ministerio de la Defensa aseguró haberlas ordenado, no hay prueba que así lo indique. Tampoco está acreditado que se hubieran tomado medidas para proteger la vida de las personas amenazadas de muerte, pese a que el Estado tenía conocimiento de ello no solo por las denuncias formuladas sino porque era de público conocimiento el asesinato indiscriminado de los miembros de ese partido político.

...

“Si bien el Estado Colombiano tiene el deber constitucional de proteger la vida de todas las personas residentes en el territorio nacional, dicha obligación cobra mayor fuerza cuando ciertas personas, bien por su condición política, ideológica, económica, religiosa o de cualquier otra índole, ven amenazada su integridad personal, como ocurrió en el presente caso particular con la muerte del dirigente político asesinado, crimen que pudo evitarse puesto que el Gobierno Nacional sabía de las amenazas de muerte que se cernían en su contra y no hizo nada para evitarla o al menos disuadir a los victimarios.

“Se echan de menos, pues, las medidas de protección solicitadas por la víctima y si bien no es posible asegurar categóricamente que si las autoridades hubieran atendido los requerimientos hechos por los miembros del Partido Comunista Colombiano, el señor Chacón Penna estaría aún con vida, lo cierto es que el estado total de indefensión en el que se vio sumido la víctima, no solo facilitó sino que además incrementó en altísimas proporciones, sin lugar dudas, la consumación de tan execrable crimen, lo cual resulta reprochable desde todo punto de vista. No obstante que el crimen del señor Chacón fue perpetrado por un tercero, su muerte no le es ajena a la entidad demandada y no constituye, por lo tanto, una causa extraña que permita su exoneración”¹⁵.

-Por la muerte del Senador Manuel Cepeda Vargas, ocurrida el 9 de agosto de 1994, en Bogotá, también la Sala declaró la responsabilidad patrimonial del Estado, a título de falla del servicio por omisión, en estos términos:

¹⁵ Sentencia de esta Sección de 3 de octubre de 2007, exp. 15.985.

“En consecuencia, considera la Sala que conforme a las pruebas que obran en el expediente y a la jurisprudencia adoptada por la Sala, la muerte del Senador Manuel Cepeda Vargas es imputable al Estado, a título de falla del servicio por omisión, porque éste requirió en forma pública, en reuniones con funcionarios del Estado y a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, protección para su vida y la de los demás miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, por el grave riesgo que corrían, hecho que, además, era públicamente notorio, porque muchos de los miembros de esas agrupaciones de izquierda habían sido asesinadas por razón de su militancia política.

“Sin embargo, las autoridades de la República no adoptaron ninguna medida tendiente a proteger la vida del Senador Cepeda Vargas, cuya calidad de dirigente de esa organización política de izquierda, lo hacía objeto de esa violenta persecución, incumpliendo así su máximo deber constitucional”¹⁶.

3.4. La situación de riesgo en la que se hallaba el señor Julio Serrano Patiño, en tanto militante de la Unión Patriótica era real. De hecho, para la época de la desaparición del señor Serrano Patiño ocurrieron hechos similares en el Meta y en otras regiones del país en contra de miembros de esa organización política.

En escrito presentado por la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz ante el Procurador General de la Nación, se solicitó intervención de esa autoridad a favor de tres personas desaparecidas entre los meses de marzo y abril en el departamento del Meta (fl. 2 C-2): los señores (i) Víctor Antonio Vega, secuestrado por varios hombres armados, que se desplazaban en un vehículo Toyota, el 13 de marzo de 1993, en el municipio de Villavicencio; (ii) el señor Jaime Basurdo, miembro de la Unión Patriótica, secuestrado también por hombres armados, vestidos de civil, en el municipio de Villavicencio, el 2 de abril de ese mismo año, y (iii) el señor Julio Serrano Patiño, también militante de la Unión Patriótica, desaparecido el 16 de abril de ese mismo año.

En oficio dirigido por el Representante a la Cámara Manuel Cepeda Vargas a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, denunció la desaparición del señor Delio Vargas, Presidente de ASCODAS, ocurrida el 19 de abril de 1993 (fl. 183 C-2).

¹⁶ Sentencia de esta Sección de 20 de noviembre de 2008, exp. 250002326000199612680-01 (20.511).

3.5. Tanto la víctima como los demás empleados de la Administración de Mesetas eran conocedores del riesgo que implicaba para ellos su militancia en la Unión Patriótica.

El señor Jaime Antonio Marín González, quien, como ya se señaló, conducía el vehículo oficial en el que se transportaba el señor Julio Serrano, manifestó en el proceso disciplinario (fls. 7, 12-20 C-2), que al llegar al cruce conocido como el Cheque y advertir que del vehículo que se atravesó en la vía para cerrarles el paso descendieron dos hombres que se dirigieron hacia ellos, él le dijo al señor Julio Serrano que aquéllos venían “a darles”. Al ser interrogado sobre el significado de esa expresión, aclaró que lo que en ese momento quiso expresar era que venían a matarlos, porque los empleados de la Administración Municipal de Mesetas estaban amenazados.

La propia víctima había manifestado su temor a sufrir algún daño por ser militante de la Unión Patriótica. Según el testimonio rendido el 15 de septiembre de 1993, ante la Procuraduría, por la señora Jackeline Guevara Manchola (fls. 265-266 C-2), quien que para la época de los hechos se desempeñaba como recaudadora de impuestos del Municipio de Mesetas, el señor Julio Serrano Patiño comentó a sus compañeros de labores en varias oportunidades que temía por su vida por ser miembro de esa organización política.

3.6. El señor Julio Serrano Patiño se hallaba inerme en el momento del hecho, a pesar de que la Alcaldía le había asignado dos armas de fuego, porque las mismas le fueron decomisadas por el Ejército.

Obra copia auténtica de la denuncia formulada por el Comandante de la Brigada Móvil No. 1 del Ejército al Coordinador de la Unidad de Fiscalía de Granada, Meta, el 18 de abril de 1993, en contra de varios funcionarios de la Administración de Mesetas, entre ellos, el señor Serrano Patiño, por los delitos de porte ilegal de armas, abuso de función pública y peculado por uso, por haberles decomisado varias armas de fuego, así como los salvoconductos y autorizaciones para portarlas expedidas por el Alcalde de ese municipio, documentos que fueron remitidos al a quo por el Secretario de la Unidad Seccional de Granada, Meta (fls. 126-128 C-1). Se afirmó en dicha denuncia lo siguiente:

“...concurro ante su Despacho para formular DENUNCIA contra los particulares JOSÉ JULIÁN VÉLEZ (Alcalde de Mesetas), RODRIGO CAÑIZALES VÁSQUEZ (Concejal de Mesetas) y JULIO SERRANO PATIÑO...(Tesorero de Mesetas), con base en los siguientes hechos:

“1. El día 25 de noviembre de 1992..., se interceptó sobre la trocha que conduce a la vereda El Triunfo, municipio de Mesetas, a los señores CLÍMACO USECHE BERNAL...y RODRIGO CAÑIZALES VÁSQUEZ..., a quien se le decomisó un revólver marca Llama calibre 38 largo...El susodicho no portaba salvoconducto pero sí una resolución expedida por el Alcalde de Mesetas, la cual le autorizaba para utilizar el arma para su protección personal.

“2. Hechas las comprobaciones respectivas, se estableció que efectivamente, el Alcalde de Mesetas JOSÉ JULIÁN VÉLEZ había autorizado el porte del arma, la cual es propiedad de dicho Municipio, mediante resolución No. 040 de septiembre 08 de 1992, al señor CAÑIZALES...

“3. Posteriormente, el 18 de diciembre de 1992, el particular JULIO SERRANO PATIÑO, en un retén sobre la vía que de Mesetas conduce a Granada, le fue incautado un revólver marca Llama, calibre 38 largo, con su respectiva dotación, exhibió dos salvoconductos expedidos a nombre de la Alcaldía de Mesetas, lo cual acredita su uso para brindar seguridad a las instalaciones de dicha entidad, más no para portarlas fuera de ellas”.

Según el oficio remitido el 29 de septiembre de 1995, por la Alcaldesa del Municipio de Mesetas, en respuesta al a quo (fls. 111 C-1):

“En el año 1993 existieron 3 revólveres y una escopeta. El señor JULIO SERRANO PATIÑO portaba un revólver calibre 38 largo, marca Yama (sic); 20 días antes de su desaparición había sido decomisado en el puesto del Ejército que existe a la entrada de este municipio...El día de su desaparición y posible muerte no se encontraba armado por la razón expuesta anteriormente...La Alcaldía no había tomado ninguna medida de protección por no haber medidas adecuadas y la Policía tampoco podía prestarle el servicio de escoltas porque se carecía de personal en esos medios...Revisados los archivos no se constató ninguna solicitud hecha por el señor SERRANO...viajaba sin escoltas por las mismas razones....”.

En declaración rendida en este expediente por el señor José Julián Vélez (fls. 117-121 C-1), quien para la época de los hechos se desempeñaba como Alcalde de Mesetas, aclaró que la Alcaldía poseía unas armas de fuego que le habían sido vendidas por la Séptima Brigada del Ejército, con sus respectivos salvoconductos; que teniendo en cuenta que el señor Serrano Patiño no sólo era una personas amenazada como todos los demás que trabajaban en la Administración Municipal,

sino que, además, manejaba los bienes del Municipio, le autorizó, por medio de un acto administrativo, el porte de un revólver 38 largo, arma que le fue decomisado por el Ejército, junto con otra que el poseía y con los respectivos salvoconductos y autorización, de los cuales no se volvió a tener noticia, porque según el Comandante del batallón 21 Vargas, las mismas fueron entregadas a la Fiscalía para que se adelantara investigación por el punible de porte ilegal de armas de fuego.

En relación con la denuncia por porte ilegal de arma formulada contra el señor Serrano Patiño, obra en el expediente copia auténtica de la providencia dictada el 6 de octubre de 1994, por la Fiscalía Treinta y Siete Seccional de Granada, Meta, mediante la cual se abstuvo de iniciar investigación penal en su contra (fls. 155-156 C-1), por considerar que no se configuró el delito:

“El revólver Llama, calibre 38 No. IM8402A encontrado en poder del denunciado fue adquirido por la Alcaldía del Municipio de Mesetas y es de suponer que el Alcalde podía distribuir las armas adquiridas, según las necesidades del Municipio y del Despacho.

“Efectivamente, el Alcalde de Mesetas, en resolución administrativa No. 043 de noviembre 10 de 1992, en su artículo primero, dispuso ‘autorizar al señor JULIO SERRANO PATIÑO, Tesorero Municipal, para que porte en forma permanente el revólver...de propiedad de la Alcaldía Municipal’.

“Había, entonces, una autorización de una autoridad para portar el arma y tratándose del Tesorero Municipal portando el arma, no parece que exista extralimitación del Alcalde al entregar el arma a dicho funcionario. Ahora, si la autorización es legal o no, es asunto que se ventila en otro proceso, ya que éste sólo se ocupa del presunto porte ilegal del arma”.

Con fundamento en estas pruebas se concluye que al momento de los hechos, el señor Julio Serrano Patiño se hallaba inermes, porque el arma de fuego que le había sido asignada por la Alcaldía de Mesetas para su defensa, le había sido decomisada por la Brigada Móvil No.1 del Ejército, a pesar de contar con el respectivo salvoconducto, expedido por esa misma autoridad, sino también con una autorización expresa del Alcalde de ese Municipio, que el Juez Penal competente consideró ajustada a derecho.

4. Conclusión.

No se demostró en este proceso que en la desaparición del señor Julio Serrano Padilla hubiera intervenido directamente algún servidor público. En la investigación que adelantó la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación tampoco se acreditó esa participación y por eso, mediante providencia de 20 de diciembre de 1993, se dispuso el archivo provisional de la investigación, dado que no existía prueba que vinculara a algún servidor estatal en la desaparición de los señores Jaime Basurdo y Julio Serrano (fls. 305-306 C-2).

No obstante, considera la Sala que ese hecho sí es atribuible al Estado por no habersele brindado a la víctima la protección que demandaba, aunque no la hubiera requerido expresamente, en tanto se trataba de un servidor público ampliamente conocido en la región donde se produjo el hecho, por haber desempeñado los cargos de Concejal y Alcalde, elegido por la organización política Unión Patriótica, cuyos miembros eran para ese momento y desde hacía varios años, víctimas de hechos violentos, circunstancia que generaba para el Estado la obligación constitucional de brindarle protección, la cual se omitió y que de haberse cumplido eficazmente hubiera podido interrumpir el proceso causal generador del daño.

En su caso, el compromiso del Estado resulta aún mayor si se tiene en cuenta que el Municipio de Mesetas le asignó un arma de fuego para su defensa, con plena autorización de las autoridades militares que había asignado salvoconducto para el arma y los miembros del Ejército, con sede en ese mismo Municipio, a pesar de tener conocimiento de la calidad de empleado público que ostentaba el señor Serrano Patiño y de su militancia en la Unión Patriótica y, por lo tanto, del grave riesgo que corría su vida, en vez de protegerlo, lo privaron del único instrumento con el cual podía intentar el ejercicio legítimo de su defensa, lo cual se facilitó su desaparición.

Esa constatación obliga a que se compulsen copias a los distintos órganos de control del Estado, como la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de que se realicen las investigaciones pertinentes y se adopten las medidas necesarias con miras a establecer los responsables de las conductas omisivas en las que incurrió el Estado Colombiano y que, en últimas, facilitaron el crimen cometido en contra del señor Julio Serrano Padilla.

5. Indemnización de perjuicios

5.1. En la demanda se solicitó una indemnización por el perjuicio moral equivalente a 1.000 gramos de oro, para cada uno de los demandantes por el dolor que les ha causado la desaparición forzada del señor Julio Serrano Patiño.

Como se señaló antes, el dolor moral sufrido por los demandantes aparece acreditado en el expediente a través de la prueba indiciaria.

Se advierte, que para establecer el valor de la indemnización a reconocer a título de perjuicios morales, la Sala tendrá en cuenta los criterios establecidos en la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes Nos. 13.232 y 15.646, en la cual fijó tal indemnización en cien salarios mínimos legales mensuales, para los eventos de mayor gravedad, como la muerte.

Así las cosas, se reconocerá una indemnización equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la compañera permanente, la madre y cada uno de los hijos de la víctima y de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de cada uno de sus hermanos.

5.2. No se hará alusión a otro tipo de perjuicios de orden material o inmaterial que el hecho hubiera podido generar a los demandantes, porque las pretensiones se limitaron a la indemnización de perjuicios morales.

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

F A L L A:

REVÓCASE la sentencia apelada, esto es, la dictada el Tribunal Administrativo del Meta, el 27 de abril de 1999 y, en su lugar se decide:

PRIMERO. DECLÁRASE patrimonialmente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional por la desaparición del señor JULIO SERRANO PATIÑO, ocurrida desde el 16 de abril de 1993.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional deberá reconocer y pagar las siguientes cantidades, a título de indemnización por perjuicios morales:

-Cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de cada una de las siguientes personas: (i) MARGARITA LÓPEZ YUSTY, (ii) BLADIMIR SERRANO LÓPEZ; (iii) DIANA CAROLINA SERRANO LÓPEZ; (iv) ELIZABETH SERRANO LÓPEZ; (v) YENNIFER SERRANO LÓPEZ, y (vi) MATILDE PATIÑO DE SERRANO.

-Cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de cada una de las siguientes personas: (i) NORIS SERRANO PATIÑO; (ii) ISMAEL SERRANO PATIÑO; (iii) LUCILA SERRANO PATIÑO; (iv) ERNESTO SERRANO PATIÑO, y (v) URIEL SERRANO PATIÑO.

TERCERO. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

CUARTO. Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

QUINTO. Compúlsense las copias ordenadas en la parte motiva.

SEXTO. Todas las comunicaciones que se ordena hacer en esta sentencia serán libradas por el a quo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Presidente de la Sala

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR