

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A**  
**CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014)

**Radicación:** 76001233100020000136901

**Expediente:** 32.946

**Actores:** Rosa Elena Archila García y otros

**Demandados:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

**Asunto:** Acción de reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia del 15 de noviembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió:

“1. DECLARASE NO PROBADA la excepción de Falta de Legitimación propuesta por la entidad demandada.

“2. NIEGANSE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA” (folio 478, cuaderno principal.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 La demanda**

El 14 de abril de 2000, en ejercicio de la acción de reparación directa y mediante apoderado judicial, los actores<sup>1</sup> solicitaron que se declarara la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por la muerte de Luis Adán Colorado Valencia y Danilo Andrés Sánchez Muñoz<sup>2</sup>, en

---

<sup>1</sup> El grupo que demandó por la muerte de Luis Adán Colorado Valencia está conformado por Rosa Elena Archila García, María Graciela Valencia de Colorado, Luz Estella, Carmen Cristina, María Iraides, Gildardo y María Rubiela Colorado Valencia.

El grupo que demandó por la muerte de Danilo Andrés Sánchez Muñoz está conformado por María Yalila Muñoz Burgos, Katerine, Kevin Conrado, Luz Karime y Karen Zapata Muñoz y Sandra Patricia Muñoz.

<sup>2</sup> Ese es el nombre con el que dicha persona figura en la demanda; no obstante, al parecer se trata de un error, pues su registro civil de nacimiento indica que se llamaba Danilo Andrés Sánchez Valencia (folio 25, cuaderno 1); además, en el citado documento figura, como madre de la víctima, la señora Yalila Muñoz, quien funge acá como demandante. Igualmente, en el registro de defunción el hoy occiso aparece con el nombre de Danilo Valencia (folio 34, cuaderno 2).

hechos ocurridos el 17 de abril de 1998, en jurisdicción del municipio de Tuluá, departamento del Valle del Cauca.

Manifestaron que, para la época de los hechos, el señor Colorado Valencia era el Director de la Asociación "JIREH REHOBOT", con sede en Tuluá, la cual tenía por objeto la prevención y el tratamiento de personas con problemas de adicción a las drogas. El día de su muerte, dicho señor, en compañía de Danilo Andrés Sánchez Valencia y de Guillermo Jaramillo, cuando se encontraban al frente del Instituto de Seguros Sociales de Tuluá y se disponían a desplazarse a la ciudad Neiva, fueron abordados por varios sujetos armados que se movilizaban en una camioneta, quienes los obligaron a subirse al automotor, siendo llevados a las afueras de la ciudad, donde fueron ultimados los dos últimos, continuando su recorrido con el señor Colorado Valencia.

A la altura de la glorieta que conduce a Riofrío, los sujetos fueron requeridos por un retén de la Policía Nacional. Cuando el vehículo se detuvo, los agentes escucharon los gritos de un señor pidiendo auxilio, por lo que los delincuentes emprendieron la huida, lo que originó una persecución y un enfrentamiento a bala con la Policía, que dejó como resultado la muerte del señor Colorado Valencia y de uno de sus plagiarios, que resultó ser el agente de la Policía Nacional Freddy Alberto López Tapasco, quien pertenecía al Gaula, Seccional Cali.

Sostuvieron que el secuestro y posterior muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia obedeció a una falla en la prestación del servicio, imputable a la demandada, teniendo en cuenta que en el plagio y muerte de las personas citadas participó un miembro activo de la Policía Nacional, a lo cual se sumaba que la persecución y el operativo de rescate del primero de los mencionados se desarrolló negligentemente, en la medida en que no se adoptaron medidas para proteger su vida, ya que murió en el cruce de disparos; en consecuencia, solicitaron que se condenara a la accionada a pagarles el equivalente a 2500 gramos de oro, por perjuicios morales, para cada uno de los demandantes; por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, solicitaron, para la cónyuge supérstite del señor Colorado Valencia, las sumas que logran acreditarse en el plenario o, en subsidio, el equivalente a 9000 gramos de oro (folio 49, cuaderno 1).

## **1.2. La contestación de la demanda**

El 8 de agosto de 2000, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y el auto respectivo fue notificado a la accionada y al Ministerio Público (folios 138 y 139, cuaderno 1).

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional solicitó que se le exonerara de responsabilidad, teniendo en cuenta que la muerte de las citadas personas fue perpetrada por una banda de delincuentes de la que hacía parte un agente de la institución, quien se encontraba de vacaciones y, por tanto, actuó a título personal, sin nexo alguno con el servicio, de modo que no comprometió su responsabilidad. Propuso la excepción de falta legitimación en la causa por activa de María Yalila Muñoz Burgos, Sandra Patricia Muñoz, Katerine, Kevin Conrado y Karen Zapata Muñoz, teniendo en cuenta que no demostraron el parentesco con el señor Danilo Andrés Sánchez Valencia (folios 145 a 150, cuaderno 1).

## **1.3 Alegatos de conclusión en primera instancia**

Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 25 de mayo de 2005 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 367, cuaderno 1).

1.3.1 Los actores manifestaron que sí estaban legitimados para demandar en el *sub júdice*, toda vez que, con la prueba arrimada al plenario, demostraron el parentesco con las víctimas. Aseguraron que las pruebas trasladadas del proceso penal podían valorarse en este caso, ya que el traslado fue solicitado en la demanda y coadyuvado por la demandada.

Indicaron que la responsabilidad del Estado se encontraba comprometida con ocasión de la muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia, teniendo en cuenta que, por una parte, el primero de los mencionados falleció durante el intercambio de disparos producido entre los delincuentes y los agentes del orden, sin que resultara relevante precisar el lugar del cual provinieron los

disparos que cegaron su vida y, por otra parte, porque se demostró en el expediente que en el secuestro y posterior muerte de los citados señores no sólo participaron el agente López Tapasco, quien murió en los hechos, sino los agentes Rodrigo García y Eduardo Cubillos Valencia, pues en el lugar donde fue abatido el agente estatal fueron encontrados elementos pertenecientes a los dos últimos (folios 368 a 437, cuaderno 1).

1.3.2 La demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

#### **1.4 La sentencia recurrida**

Mediante sentencia del 15 de noviembre de 2005, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda, en consideración a que no se demostró en el plenario que la muerte del señor Colorado Valencia ocurrió durante el intercambio de disparos entre los secuestradores y los agentes estatales; además, se acreditó que el señor Sánchez Valencia fue asesinado por los delincuentes a las afueras de la ciudad.

Manifestó que, si bien en los hechos en que perdieron la vida las personas acabadas de mencionar participó el agente estatal Freddy Alberto López Tapasco, quien también falleció, lo cierto es que, para entonces, éste se encontraba de vacaciones y, por tanto, su actuación no tuvo nexo alguno con el servicio (folios 466 a 478, cuaderno principal).

#### **1.5 El recurso de apelación**

Dentro del término legal, la parte actora formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que fuera revocada y se accediera a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que la muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia fue el resultado del operativo desplegado por la Fuerza Pública dirigido a rescatar a los plagiados, de suerte que ninguna importancia tenía el hecho de quién había sido el autor del homicidio, pues lo cierto es que las víctimas fueron sometidas por la demandada a un riesgo excepcional.

Manifestó que, cuando el automotor en el que los delincuentes movilizaban a los plagiados fue requerido por los agentes de la Policía Nacional que realizaron el retén, las víctimas aún estaban con vida, por cuanto el cuerpo del señor Sánchez Valencia fue encontrado en un sitio ubicado entre dicho retén y el lugar donde se detuvo el automotor, mientras que el cuerpo del señor Colorado Valencia fue hallado dentro del vehículo, de modo que *“todo lo ocurrido durante ese trayecto en relación con los secuestrados es imputable a la Nación Colombiana por la creación del riesgo, pues los plagiarios huían de la Policía, cruzaban disparos con ellos llevando consigo a los secuestrados y bien pudo ocurrir la ejecución por la actividad de los delincuentes, sin que ello impida la aplicación de la teoría que se viene invocando”* (folio 529, cuaderno principal).

Adicionalmente, en el secuestro de las víctimas intervinieron miembros activos de la Policía Nacional, lo que configuró una falla en la prestación del servicio, imputable a la demandada, pues, como se vio, uno de los secuestradores fue el agente López Tapasco, quien fue dado de baja durante el operativo de rescate de los plagiados, a lo cual se sumó que, en el lugar de los hechos, fueron encontrados elementos pertenecientes a los agentes Eduardo Cubillos Valencia y Rodrigo García, quienes extrañamente ese día se encontraban de permiso. Indicó que, a pesar de la gravedad de los hechos, ninguna investigación se inició al respecto.

Sostuvo que llamaba mucho la atención el hecho de que los agentes acabados de citar no hubieran hecho nada para recuperar los elementos encontrados en el lugar de los sucesos y que, además, aquéllos hubieran sido retirados de la institución cuatro días después de lo ocurrido. En adición, indicó que resultaba extraño que la justicia penal militar no hubiera tomado cartas en el asunto y que el CTI no hubiera realizado una investigación de rigor, aspectos que no fueron tenidos en cuenta por el juzgador de primera instancia y que, sin duda, configuraban indicios suficientes para deprecar la responsabilidad del Estado, pues lo cierto es que en el secuestro y posterior muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia participaron agentes de la institución demandada y, por consiguiente, ésta debe indemnizar los perjuicios causados (folios 489 a 544, cuaderno principal).

## **1.6 Los alegatos de conclusión en segunda instancia**

1.6.1 Mediante auto del 22 de mayo de 2006, el Tribunal concedió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia anterior (folios 485 y 486, cuaderno principal) y, mediante auto del 28 de julio de ese mismo año, el Consejo de Estado lo admitió (folio 548, cuaderno principal)

1.6.2 El 1 de septiembre de 2006, el Despacho corrió traslado a las partes, para que presentaran alegatos de conclusión y al Agente del Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 550, cuaderno principal).

1.6.3 La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

1.6.4 La demandada pidió confirmar la sentencia de primera instancia, toda vez que la muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia obedeció al hecho exclusivo de un tercero, lo cual la eximía de responsabilidad; además, según dijo, la Policía no fue la que puso en riesgo la vida de las citadas personas, teniendo en cuenta que su actuación se limitó a capturar a los delincuentes y a rescatar a la persona plagiada (folios 555 a 558, cuaderno principal).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia de la Sala**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 15 de noviembre de 2005<sup>3</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, con ocasión de la muerte de los señores Luis Adán Colorado Valencia y Danilo Andrés Sánchez Valencia, en hechos ocurridos en jurisdicción del municipio de Tuluá, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor de la demanda fue estimada en el equivalente a 9000 gramos de oro, esto es, \$161'389.440<sup>4</sup> que, en subsidio,

---

<sup>3</sup> La sentencia fue notificada mediante edicto que permaneció fijado entre el 25 y el 27 de abril de 2006 (folio 483, cuaderno principal).

<sup>4</sup> El valor del gramo de oro, para la época de presentación de la demanda (14 de abril de 2000), era de \$17.932,16.

solicitaron los demandantes para la señora Rosa Elena Archila García, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante (folios 65 a 67, cuaderno 1).

Al respecto, es menester indicar que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue interpuesto por el demandante el 28 de abril de 2006 (folios 480 a 483, cuaderno principal), esto es, en vigencia de la Ley 954 de 2005 (28 de abril), que dio aplicación a lo dispuesto por la Ley 446 de 1998; al respecto, el artículo 1 de la citada Ley 954 dispuso:

*"Artículo 1. Readecuación temporal de competencias previstas en la Ley 446 de 1998. El párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, (sic) quedará así:*

*"Párrafo. Las normas de competencia previstas en esta ley se aplicarán, mientras entran a operar los Juzgados Administrativos, así:*

*"Los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia de los procesos cuyas cuantías sean hasta de 100, 300, 500 y 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes previstas en el artículo 42, según el caso, y en primera instancia cuando la cuantía exceda de los montos (...)"*  
(se subraya).

Así las cosas, a partir del 28 de abril de 2005, fecha en que entró en vigor la Ley 954 y hasta cuando empezaron a funcionar los Juzgados Administrativos, esto es, el 1 de agosto de 2006<sup>5</sup>, los Tribunales conocieron, en primera instancia, y el Consejo de Estado, en segunda instancia, de los procesos de reparación directa cuya cuantía excediera, al momento de presentación de la demanda, de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>6</sup>, como ocurre en este caso.

## **2.2 Oportunidad de la acción**

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos<sup>7</sup>, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del

---

<sup>5</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 3409 del 9 de mayo de 2006, "Por el cual se dictan medidas tendientes a poner en operación los Juzgados Administrativos".

<sup>6</sup> Artículo Segundo.- *Entrada en operación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo tercero del Acuerdo 3345 de 2006 y de las diligencias y gestiones de índole administrativo que deben adelantarse para un adecuado funcionamiento de los nuevos Despachos, así como en desarrollo de lo establecido por el párrafo del artículo 164 de la Ley 446, modificado por el artículo 1 de la Ley 954 de 2005, establecer como fecha de entrada en operación de los Juzgados Administrativos el día 1 de agosto del año 2006".*

<sup>6</sup> Para el año de presentación de la demanda (2000), el valor del salario mínimo era de \$260.100 y, por tanto, los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalían a \$130'050.000.

<sup>7</sup> Ley 446 de 1998, artículo 44.

hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. En el presente asunto, la muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia ocurrió el 17 de abril de 1998 (folios 34 y 129, cuaderno 2) y la demanda fue instaurada el 14 de abril de 2000, es decir, dentro del término que contemplaba el ordenamiento legal de entonces.

### **2.3 El caso y su análisis**

Se encuentra acreditado en el plenario que los señores Luis Adán Colorado Valencia y Danilo Andrés Sánchez Valencia fallecieron el 17 de abril de 1998. Así lo indican los registros civiles de defunción (folios 34 y 189, cuaderno 2) y las necropsias practicadas a los cadáveres de las víctimas, por el Instituto Nacional de Medicina Legal, Regional Valle del Cauca (folios 32 y 33, 51 a 53, cuaderno 2).

Así, está demostrado el daño sufrido por los demandantes, esto es, la muerte de los señores acabados de mencionar, circunstancia de la que se derivan los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende en este caso.

Según la parte actora, esas muertes son imputables a la demandada, teniendo en cuenta que ésta expuso a las víctimas a un riesgo excepcional, en la medida en que su deceso ocurrió durante un operativo de persecución y rescate de los plagiados y, por otra parte, porque en su secuestro y muerte participaron agentes activos de la Policía Nacional, lo que configuró una falla en la prestación del servicio.

La demandada se defendió de las imputaciones formuladas en su contra, alegando que el homicidio obedeció al hecho exclusivo y determinante de un tercero, pues fueron delincuentes comunes quienes los secuestraron y asesinaron. Aseguró que, si bien en los hechos participó un agente activo de la Policía Nacional, éste se encontraba de vacaciones y, por tanto, actuó a título personal, sin nexo alguno con el servicio, de modo que no se comprometió su responsabilidad.

El Tribunal, por su parte, negó las pretensiones de la demanda con fundamento en que el señor Danilo Andrés Sánchez Valencia fue acribillado por



los delincuentes a las afueras de la ciudad, no durante la persecución policial y porque, además, se demostró que el agente de la Policía que participó en los hechos se encontraba de vacaciones y, por tanto, su actuación ningún nexo tuvo con el servicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala analizará, de conformidad con las pruebas que militan en el plenario, si la muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia es imputable a la demandada, como lo afirmó la parte actora o si, por el contrario, aquélla nada tuvo que ver con los hechos que se le imputan.

Pues bien, en torno a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos, el informe del 18 de abril de 1998, sucrito por el Teniente Héctor Vargas Suárez, Comandante de la Estación de Policía del municipio de Riofrío, departamento del Valle del Cauca, señaló (se transcribe textualmente)<sup>8</sup>:

“(...) el día 17 -04-98 cuando el personal que se encontraba de servicio en el CAI de la Coralia, municipio de tuluá por el sistema de radio informo siendo aproximadamente las 14:40 Horas (...) que un vehiculo color Gris de placas BGN-942 hizo caso omiso a la señal de pare, me traslade al sector de la Glorieta de riofrío vía tuluá con tres unidades del grupo de antipirateria terrestre y el vehículo de siglas 0241 (...) para lograr interceptar el vehiculo en mención y efectivamente aparecio siendo parado en la Glorieta y al solicitarle una requisita a los ocupantes una persona grito del interior del vehiculo ‘AUXILIO AGENTES ME LLEVAN SECUESTRADO ME VAN A MATAR’ y emprendieron la huida por la via que de Riofrío conduce al Corregimiento de Huasano, iniciandose una persecución logrando ser interceptados a la altura del kilometro 39 donde dichos sujetos dieron muerte al secuestrado de nombre LUIS ADAN COLORADO VALENCIA (...) quien presenta dos (02) impactos de Arma de fuego a la altura del craneo, el cual se encontraba atado de pies y manos al lado de dos costales de fique dentro del vehiculo de placas BGN-942. De igual forma en un intercambio de disparos con los delincuentes secuestradores fue dado de baja el señor FREDY ALBERTO LOPEZ TAPASCO (...) profesión Agente de la Policia adscrito al Grupo Gaula Urbano de la ciudad de cali, quien se encontraba disfrutando de vacaciones (...)” (folio 21, cuaderno 2).

---

<sup>8</sup> Al respecto, vale la pena anotar que las pruebas que militan en los procesos penales trasladados de la Fiscalía General de la Nación y del Juzgado 76 de Instrucción Penal Militar, con ocasión de la muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia, pueden ser valoradas por la Sala, toda vez que dichos traslados fueron solicitados por la parte actora (folios 107, 108 y 111, cuaderno 1) y coadyuvados por la demandada (folio 150, cuaderno 1); sin embargo, las indagatorias que obran en dichos procesos (folios 80 a 93, 108 a 114 y 124 a 127, cuaderno 3) no pueden ser valoradas, toda vez que las mismas no fueron realizadas bajo el apremio del juramento. En relación con la práctica de dicha diligencia, la Sala ha sostenido que la misma no es objeto de valoración, toda vez que no tiene el alcance de una prueba testimonial ni puede someterse a ratificación, dado que no se encuentra sometida a la formalidad del juramento. Así las cosas, siempre que se quiera hacer valer la declaración de una persona dentro de este tipo de procesos, debe ordenarse la práctica de su testimonio (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, expediente 16.319); tampoco pueden valorarse las declaraciones de Rosa Elena Archila (folios 82 a 84, cuaderno 2) y Yalila Muñoz Burgos (folios 90 y 91, cuaderno 2), ya que fungen como demandantes.

En declaración rendida el 15 de mayo de 1998, ante el Juzgado 76 de Instrucción Penal Militar, el oficial ratificó el informe anterior. Adicionalmente, sostuvo:

"Inmediatamente detuvieron el vehículo en que se movilizaban los delincuentes con la persona secuestrada se escucharon unos disparos en ese vehículo, nosotros nos encontrábamos a una distancia más o menos de trecientos a cuatrocientos metros aproximadamente, tan pronto se escucharon estos disparos se botaron del vehículo los delincuentes y una vez se internaron en el pastizal (...) empezaron a disparar contra el personal de la Policía que los estaba siguiendo tratando a la vez de huir, nos acercamos con precaución hasta el vehículo en el que ellos se desplazaban y pudimos observar que el secuestrado se encontraba muerto (...) Estando realizando la diligencia de levantamiento de la persona secuestrada muerta por los delincuentes y el secuestrador abatido en el enfrentamiento, la Central de Tulúa le informó a mi Coronel BERMUDEZ Comandante de Distrito que se encontraba presente en la diligencia de levantamiento que en sitio conocido como los 'Caimos', ubicado en jurisdicción del Municipio de Tulúa habían encontrado dos personas muertas de sexo masculino y que junto a ellos habían encontrado un sobre el cual tenía un nombre que coincidía con el del ciudadano secuestrado (...) instantes después en el lugar de los hechos se presentó la esposa del ciudadano secuestrado muerto quien manifestó que el señor había salido temprano de la casa con otros compañeros y que se desplazaban al parecer para el Departamento del Huila a recibir un vehículo que les iba a donar la Dirección Nacional de Estupefacientes teniendo en cuenta que estas tres personas, o sea los muertos encontrados en los Caimos y la persona muerta secuestrada eran integrantes de un centro de rehabilitación siendo el tercero de los nombrados el Director (...) Del sitio de los caimos donde fueron encontrados dos personas muertas a la hacienda el porce donde ocurrió el enfrentamiento hay aproximadamente unos diez kilómetros de distancia" (folios 5, 6 y 7, cuaderno 3).

Lo dicho por el Teniente Vargas Suárez fue ratificado por los agentes de la Policía Nacional Diego Bedoya Agudelo (declaración rendida el 15 de septiembre de 1998) (folios 62 y 63, cuaderno 2), Freddy Sánchez Arce (declaración rendida el 16 de septiembre de 1998 (folios 65 y 66, cuaderno 2), Agustín Marín Vergara (declaración rendida el 16 de septiembre de 1998) (folios 67 y 68, cuaderno 2), Julio Mario Mendoza Sarabia (declaración rendida el 17 de septiembre de 1998) (folios 69 y 70, cuaderno 2), William García Méndez (declaración rendida el 17 de septiembre de 1998) (folios 71 a 73, cuaderno 2), José Ferney Patiño Vargas (declaración rendida el 18 de septiembre de 1998) (folios 76 a 78, cuaderno 2) y Alberto Guerrero Valencia (declaración rendida el 18 de septiembre de 1998) (folios 80 y 81, cuaderno 2).

El material probatorio hasta acá valorado indica que el señor Luis Adán Colorado Valencia fue secuestrado por desconocidos y obligado a abordar un

automotor, cuyos ocupantes, al encontrarse con un retén de la Policía Nacional, a la altura de la glorieta de Riofrío, emprendieron la huida, lo que desató la persecución inmediata de la Fuerza Pública, que culminó con la muerte del citado señor y de uno de sus plagiarios, que resultó ser el agente Freddy Alberto López Tapasco, quien pertenecía al Gaula de Cali.

Ahora bien, en momentos en que las autoridades adelantaban las diligencias de levantamiento de los cadáveres fueron informadas de que, en el sitio conocido como los 'Caimos', jurisdicción del municipio de Tuluá, distante 10 kilómetros del lugar donde ocurrieron los hechos, habían sido encontrados los cuerpos sin vida de dos personas cuyos homicidios, al parecer, tenían relación con el del señor Colorado Valencia.

Al respecto, vale la pena señalar que, según la demanda, los señores Danilo Andrés Sánchez Valencia y Gustavo Jaramillo, cuando se encontraban al frente del Instituto de Seguros Sociales de Tuluá, en compañía del señor Colorado Valencia esperando transporte para dirigirse a Neiva, fueron abordados por varios sujetos armados que se movilizaban en una camioneta, quienes los obligaron a subirse a ésta, siendo llevados a las afueras de la ciudad, donde aquellos dos fueron ultimados.

Si bien en el plenario no obran pruebas que confirmen lo acabado de manifestar, lo cierto es que todo indica que ello ocurrió como se dijo; en efecto, según el informe técnico del 20 de abril de 1998, suscrito por el Grupo de Homicidios de la SIJÍN de Tuluá (folios 22 a 25, cuaderno 2), el 17 de abril de ese mismo año, a las 2:00 p.m., en inmediaciones del predio "El Cairo", sector de los Caimos, fueron encontrados los cuerpos sin vida de Danilo Andrés Sánchez Valencia y Guillermo Jaramillo, los cuales presentaban impactos de bala. El mismo informe también reveló que, previo a los hechos que rodearon su muerte y cuando se disponían a viajar a la ciudad de Neiva, estos dos señores y Luis Adán Colorado Valencia fueron vistos con vida.

Todo indica, pues, que quienes secuestraron al señor Colorado Valencia fueron los mismos que asesinaron a Danilo Andrés Sánchez Valencia y a Guillermo Jaramillo, teniendo en cuenta que, previo a su desaparición, los tres fueron vistos juntos; además, los cuerpos sin vida de los dos últimos fueron encontrados a eso

de las 2:00 p.m., en el sector del Caimos, mientras que, según reportes del CAI de La Coralia, el vehículo en el que los plagiarios movilizaban al señor Colorado Valencia fue visto en la glorieta de Riofrío, a eso de las 2:40 p.m. de esa misma tarde, todo lo cual indica que, como lo sostuvieron los actores, los delincuentes ajusticiaron primero a los señores Sánchez Valencia y Guillermo Jaramillo y, posteriormente, se dirigieron en el automotor con el señor Colorado Valencia como rehén, con rumbo desconocido, hasta cuando fueron vistos por agentes de la Policía Nacional en la glorieta de Riofrío.

Por otra parte, las pruebas indican que los autores del homicidio del señor Danilo Andrés Sánchez Valencia fueron quienes lo secuestraron, pues, si bien en el recurso de apelación los actores señalaron que su muerte se produjo en el cruce de disparos entre los plagiarios y la Policía Nacional, ello riñe con la realidad de los hechos; en efecto, obsérvese que, según el informe del Comandante de la Estación de Policía de Riofrío, cuando el vehículo en que llevaban secuestrado al señor Colorado Valencia fue interceptado, alguien dentro de aquél gritó "*AUXILIO AGENTES ME LLEVAN SECUESTRADO Y ME VAN A MATAR*", momento en el cual el vehículo emprendió la huida para detenerse después y, según la declaración del mismo Comandante, en ese instante "*se escucharon unos disparos en ese vehículo*", estando la policía a alguna distancia; entonces, los delincuentes "*se botaron*" del carro y "*empezaron a disparar contra el personal de la policía que los estaba siguiendo tratando a la vez de huir*" y, al acercarse los agentes, vieron que dentro de aquél estaba muerta una persona, esto es, según consta en aquel mismo informe, el señor Luis Adán Colorado Valencia, quien, como surge claro de lo anterior, fue ajusticiado por sus plagiarios antes de que se produjera el cruce de disparos de que se habla en la apelación.

Así, pues, se descarta que la muerte del señor Luis Adán Colorado Valencia hubiera ocurrido durante el operativo de rescate desplegado por la Fuerza Pública, como pretenden hacerlo creer los actores, pues lo cierto es que – se insiste– las pruebas que militan en el plenario indican que fue ajusticiado por los delincuentes dentro del vehículo en el que era movilizado, conclusión que resulta corroborada por el dicho de los agentes que declararon ante el Juzgado 76 de Instrucción Penal Militar, sin que haya razón alguna para descartarlos.

Es más, el informe técnico del 20 de abril de 1998, mencionado unos párrafos atrás, indica que (se transcribe textualmente):

“Una vez en el sitio de los hechos se procedió a la inspección de los Cadáveres, encontrando al señor LUIS ADAN COLORADO VALENCIA, en una posición de sentado normal sobre el piso del vehículo, atado de pies y manos con una cinta adhesiva y los pies con una cabuya, el cual presenta dos impactos con arma de fuego calibre nueve milímetros por las vainillas encontradas sobre el cuerpo, presenta tatuaje y ahumamiento (...) demuestra que los impactos fueron hechos a una corta distancia (...)” (se subraya) (folio 23, cuaderno 2).

Por su parte, la necropsia practicada por el Instituto Nacional de Medicina Legal, Seccional Valle del Cauca, evidenció presencia de ahumamiento y tatuaje en las heridas de la víctima. Según dicho documento, el cadáver presentaba (se transcribe textualmente):

“2.1 Orificio entrada circular (0.8 cm. de diametro), con ahumamiento perilesional de 2 cms. sin tatuaje, localizado en el pomulo izquierdo a 13 cms. del vertex y 7 cms. de línea media anterior (contacto laxo).

“(...)”

“3.1 Orificio entrada circular (0.8 cm. de diametro) con ahumamiento perilesional de 1.5 cms., localizado en el lóbulo de la oreja izquierda a 14 cms. del vertex y 7 cms. de línea media anterior (contacto laxo).

“(...)”

“4.1 Orificio entrada circular (0.8 cms. de diametro) con ahumamiento y tatuaje perilesional localizado en cuerpo mandibular izquierda (distancia intermedia” (se subraya) (folio 52, cuaderno 2).

Acerca de la presencia de tatuaje y ahumamiento en las heridas de una persona se ha dicho que:

“La corta distancia presenta como característica fundamental el ahumamiento, y comprende una distancia de 0 a 20 centímetros.

“La distancia intermedia va de 20 centímetros a un metro (1) metro, y ostenta como característica fundamental el tatuaje. Éste son las partículas de pólvora incrustadas en la dermis de la piel, y se observan como puntos rojizos.

“El tatuaje no desaparece con el lavado; en cambio, el ahumamiento sí.

“La larga distancia comprende una distancia mayor de un (1) metro, y su característica fundamental es el anillo de contusión y el anillo de enyugamiento”<sup>9</sup> (se subraya).

---

<sup>9</sup> ANGULO GONZÁLEZ, Rubén Darío: ‘Medicina Forense y Criminalística’, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2.002, pág. 88.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado que:

“Como se sabe, la presencia de tatuaje o ahumamiento en un cuerpo evidencia que el disparo se hizo a menos de un metro de distancia, mientras que la presencia de anillo de contusión indica que éste se realizó a una distancia superior. En el *sub lite*, el cadáver del señor Ducuara Leyton presentaba anillo de contusión, pero no tenía tatuaje o ahumamiento, lo cual muestra que el disparo se realizó a una distancia superior a un metro, descartándose de plano la posibilidad de que dicho disparo hubiese sido producto de un forcejeo entre la víctima y el agente Murillo Martínez”<sup>10</sup> (se subraya).

Como puede verse, las heridas evidenciadas en el cuerpo del señor Colorado Valencia indican que los disparos que le produjeron la muerte fueron realizados a menos de un metro de distancia, lo cual descarta, como es obvio, que hubiera fallecido durante un enfrentamiento a bala entre los delincuentes que lo plagieron y los miembros de la Policía Nacional que intentaron rescatarlo, como lo aseguró insistentemente la parte demandante a lo largo del proceso.

Ahora bien, los actores sostuvieron que, al margen de quién había causado su muerte, la accionada debía responder por ese hecho, teniendo en cuenta que expuso a la víctima a un riesgo excepcional, en la medida en que su deceso fue consecuencia del operativo desplegado para rescatarla; sin embargo, la Sala no comparte tales planteamientos, pues lo cierto es que, en este caso particular, la Policía Nacional tenía la obligación de perseguir a los delincuentes y rescatar con vida al plagiado, pero desafortunadamente éste fue asesinado por la acción deliberada de sus secuestradores.

Recuérdese una vez más que, cuando los plagiarios fueron requeridos por los agentes de la Policía Nacional que instalaron un retén en la glorieta de Riofrío, la víctima exclamó: “AUXILIO AGENTES ME LLEVAN SECUESTRADO ME VAN A MATAR” (folio 21, cuaderno 2), de modo que los uniformados tenían la obligación de actuar, como en efecto lo hicieron.

El artículo 2 (inciso segundo) de la Constitución Política dispone que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de marzo de 2011, expediente 18.956.

*residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*"; a su turno, el artículo 218 *ibídem* prevé que a la Policía Nacional le corresponde el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, deberes que fueron precisados en la Ley 62 de 1993, por la cual se expidieron normas sobre la Policía Nacional.

Pues bien, según las normas acabadas de citar, la razón de ser de las autoridades públicas, en particular de la Policía y del Ejército Nacional, es la defensa y protección de todos los residentes en el país y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitirlos compromete su responsabilidad; por lo tanto, el Estado debe utilizar todos y cada uno de los medios de que dispone, a fin de que el respeto y demás derechos de las personas, por parte de las autoridades públicas y de los particulares, sea una realidad<sup>11</sup>.

No obstante, la Sala ha considerado que, a pesar de que es deber del Estado brindar protección y seguridad a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades establecidas en cada caso concreto, ya que nadie está obligado a lo imposible; sin embargo, la Sala también ha dejado claro que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso particular si, en efecto, a éste le fue imposible cumplir las obligaciones a su cargo<sup>12</sup>.

En el presente asunto, los agentes de la Policía Nacional involucrados en los hechos no hicieron cosa distinta que cumplir con su deber legal, pues, al percatarse de que el señor Colorado Valencia se encontraba secuestrado, desarrollaron un operativo para liberarlo y capturar a los plagarios, arriesgando, inclusive, sus propias vidas, pues los delincuentes los atacaron a bala, lo cual desató un enfrentamiento que dejó como saldo la muerte de uno de los plagarios, que resultó ser un miembro activo de dicha institución.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente 18.106.

<sup>12</sup> *ibídem*.

En torno a esto último, es indispensable señalar que, según la parte actora, la participación de un miembro de la Policía Nacional en el secuestro y muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia configuró una falla en la prestación del servicio, imputable a la demandada y, por consiguiente, ésta debe responder por los daños y perjuicios causados.

Al respecto, cabe anotar que en los hechos que dieron lugar a la presente demanda resultó muerto el agente de la Policía Nacional Freddy Alberto López Tapasco, quien pertenecía al Gaula de Cali e integraba la banda de delincuentes que plagaron y dieron muerte a las víctimas (folio 21, cuaderno 2).

No obstante, cuando ocurrieron los hechos, el citado agente no desarrollaba actividades propias del servicio, pues se encontraba de vacaciones, como lo indica el oficio del 5 de diciembre de 2002, suscrito por la Dirección Antisecuestro y Extorsión del Gaula, con sede en Cali, documento según el cual *"Para la fecha 17 de Abril de 1998, el Agente FREDDY ALBERTO LOPEZ TAPASCO, (sic) se encontraba disfrutando 30 días de vacaciones a partir del 1 de Abril de 1998"* (folio 176, cuaderno 1).

Pues bien, como lo ha sostenido la Sala, las actuaciones de los funcionarios comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando tienen nexo o vínculo con el servicio público, pues la simple calidad de servidor que ostente el autor del hecho y la simple tenencia o propiedad del instrumento utilizado para causar el daño no vinculan, necesariamente, al Estado, pues el servidor bien puede actuar dentro de su ámbito privado, separado por completo de toda actividad pública<sup>13</sup>.

Indudablemente, el agente López Tapasco participó en los hechos punibles a los que se ha hecho alusión a lo largo del proceso y, por tanto, con su conducta contribuyó a la producción del hecho dañoso; pero –se insiste–, al momento de los hechos realizaba actividades que no tenían vinculación alguna con el servicio y, por consiguiente, es obvio que actuó, simple y llanamente, como un particular, desprovisto por completo de la condición de servidor

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2010, expediente 18.322.



público. En torno a la culpa personal del agente, esta Corporación ha precisado (se transcribe textualmente):

“La Administración no responde de los daños causados por la actividad estrictamente privada de sus funcionarios y agentes, es decir, la llevada a cabo absolutamente al margen de las funciones del cargo público; en una palabra, la realizada fuera del servicio público. En definitiva, el fenómeno jurídico de imputación de responsabilidad civil a la administración no se produce en aquellos supuestos de daños resarcibles en los que el funcionario se presenta frente al sujeto dañado en su calidad de persona privada, desprovisto, por tanto, de toda cualificación jurídico-pública”<sup>14</sup>.

La jurisprudencia del Consejo de Estado también ha dicho que (se transcribe textualmente):

“Para determinar cuándo el hecho tiene o no vínculo con el servicio se debe examinar la situación concreta para establecer si el funcionario actuó frente a la víctima prevalido de su condición de autoridad pública, es decir, que lo que importa examinar no es la intencionalidad del sujeto, su motivación interna sino la exteriorización de su comportamiento. En otros términos lo que importa para atribuir al Estado, por ejemplo, el hecho de un policía que agrede a una persona es establecer ‘si a los ojos de la víctima aquel comportamiento lesivo del policía nacional aparecía como derivado de un poder público, si quiera en la vertiente del funcionamiento anormal de un servicio público’. En el caso sub judice se acreditó que el arma utilizada por el agente no era de dotación oficial; se desconoce la motivación del hecho, por lo tanto, no puede afirmarse que el agente inculcado actuó frente a la víctima prevalido de su condición (...)”<sup>15</sup>.

Puede concluirse, entonces, que si bien el agente López Tapasco participó en la comisión de los hechos punibles mencionados, tal comportamiento no compromete para nada la responsabilidad de la demandada, toda vez que su actuación ocurrió por fuera del servicio, esto es, a título personal.

En casos como este, es necesario reiterar que la sola condición de servidor público, es decir, el solo hecho de que una persona esté vinculada laboralmente con una entidad estatal no es suficiente para imputarle a ésta responsabilidad patrimonial con ocasión de los daños antijurídicos que pueda ocasionar con sus actuaciones u omisiones, pues los servidores del Estado son personas que también tienen una vida privada y ejercen actividades de esta índole, desligadas totalmente del servicio.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de septiembre de 1999, expediente 10.922.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de junio de 2001, expediente 13.303.

De otro lado, la parte actora también aseguró, en el recurso de apelación, que en los hechos relacionados con el secuestro y posterior muerte de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia participaron, además del agente López Tapasco, los también agentes Eduardo Cubillos Valencia y Rodrigo García, teniendo en cuenta que en el lugar de los hechos fueron encontrados elementos pertenecientes a estos últimos.

Sin embargo, lo manifestado al respecto por los demandantes en el recurso de apelación no fue alegado en la demanda y, por tanto, configura una variación de la causa *petendi*, que impide pronunciamiento alguno al respecto. En torno a esto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que no es posible que el juez se pronuncie acerca de situaciones fácticas que fueron incorporadas en el recurso de apelación y no fueron alegadas en la demanda<sup>16</sup>.

En gracia de discusión, es menester resaltar que, para el 17 de abril de 1998, los agentes Cubillos Valencia y Rodrigo García, quienes estaban adscritos al Gaula de Cali, no se encontraban en servicio, pues el primero estaba disfrutando de un permiso de 24 horas, mientras que el segundo estaba de vacaciones, las cuales le fueron concedidas por 30 días, a partir del 7 de abril de ese mismo año, como lo indica la diligencia de inspección judicial practicada el 7 de noviembre de 1999 por la Fiscalía Regional de Cali a las instalaciones del Gaula (folios 125 a 127, cuaderno 2), de modo que, si alguna participación tuvieron en los hechos en que fueron secuestrados y asesinados los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia, ello ocurrió, al igual que en el caso del agente López Tapasco, a título personal, sin nexo alguno con el servicio y, por tanto, no se comprometió la responsabilidad de la demandada.

En todo caso, debe indicarse que, mediante Resolución del 13 de marzo de 2002, la Fiscalía Cuarta Especializada de Buga se abstuvo de decretar medida de aseguramiento en contra de los mencionados agentes (folios 254 a 268, cuaderno 2) y, mediante Resolución del 3 de julio de ese mismo año, se precluyó la investigación a su favor (folios 301 a 315, cuaderno 2), en consideración a que no se encontraron elementos de juicio que los comprometiera en la comisión de hecho punible alguno; al respecto, dijo:

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 noviembre de 2006, expediente 16.583.

“en el desarrollo de la investigación, que valga acotar se inició cuatro años atrás, no aparecen señalamientos de la participación de los encartados en la (sic) conductas punibles, pues nótese que los familiares de los occisos por ninguna causa mencionan los nombres de estos ciudadanos como presuntos responsables, ni tampoco en las labores emprendidas por quienes se desempeñan como policía judicial (...)” (folio 313, cuaderno 3).

Así las cosas, se encuentra plenamente acreditado en el plenario que el secuestro y la muerte violenta de los señores Colorado Valencia y Sánchez Valencia obedeció al hecho de un tercero y que, si bien el agente Freddy Alberto López Tapasco participó en tales hechos, lo hizo a título personal, sin nexo alguno con el servicio, circunstancia que impide imputar responsabilidad al Estado.

## **2.4 Condena en costas**

Teniendo en cuenta que, en el asunto *sub examine*, no se dan los supuestos previstos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, ya que no se demostró que alguna de las partes hubiera actuado temerariamente, la Sala se abstendrá de imponer costas.

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 y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**1. CONFÍRMASE** la sentencia del 15 de noviembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

**2. ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

**3.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**