

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

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación:** 76001233100020030290902

**Expediente:** 33.517

**Actores:** María Deyanira Henao Galvis y otros

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

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la demandante contra la sentencia del 30 de mayo de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió:

“NIEGANSE las pretensiones de la demanda” (folio 125, cuaderno principal).

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 La demanda**

El 25 de julio de 2003, 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 – Ejército Nacional – Policía Nacional, por la muerte del señor Abisay Torres Torres, ocurrida el 10 de octubre de 2001 en la vereda Alaska, corregimiento La Habana, jurisdicción del municipio de Buga, departamento del Valle del Cauca.

Aseguraron que un grupo armado al margen de la ley que operaba en la región y cuya presencia en la zona era conocida por las autoridades,

---

<sup>1</sup> El grupo demandante está conformado por María Deyanira Henao Galvis, Elena Torres de Torres, Noemí, Guillermo, Ruth, Damaris, Elisa, Ángela, Teresa Necelania, Leonel, Gerson y Natanael Torres Torres, Esther Miriam y Marco Aurelio Cardona Torres (folio 31, cuaderno 1).

so pretexto de una reunión comunitaria, citó a varias personas al parque municipal, entre ellas al señor Torres y las masacró, sin que existiera justificación alguna.

Aseguraron que tal hecho era imputable a las demandadas, por haber omitido las medidas necesarias para evitar la masacre, máxime teniendo en cuenta que a escasos 5 minutos del lugar de los sucesos se encontraba una estación de policía y, a 10 minutos, el Batallón de Artillería No. 3 Palacé y el Distrito de Comando No. 2 de la Policía Nacional; en consecuencia, solicitaron que se condenara a las demandadas a pagar a cada uno de los actores 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales (folios 31 a 45, cuaderno 1).

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

El 6 de agosto de 2003, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y el auto respectivo fue notificado a las accionadas y al Ministerio Público (folios 46 y 47, cuaderno 1).

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se opuso a las pretensiones de los actores y solicitó que se le exonerara de responsabilidad, en atención a que ninguna falla del servicio se configuró en este caso, pues lo cierto es que el hecho delictivo fue cometido por un tercero al margen de la ley; además, se trató de un hecho imprevisible e irresistible para las autoridades, en la medida en que no se tenía conocimiento de la presencia en el lugar de grupos armados. Anotó que, si bien la Policía Nacional tiene la obligación de proteger la vida y bienes de los habitantes, en muchas ocasiones tal cometido se tornaba imposible, debido a que no contaba con el personal suficiente que cubriera el largo y ancho del territorio nacional (folios 60 a 73, cuaderno 1).

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

Vencido el período probatorio, el 11 de agosto de 2005 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio de Público, para que rindiera concepto (folio 93, cuaderno 1).

1.3.1 La parte actora guardó silencio.

1.3.2 La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto, según las pruebas que militaban en el plenario, se demostró que la masacre en la que perdió la vida el señor Abisay Torres fue perpetrada por un grupo de autodefensas y, por tanto, se configuró el hecho exclusivo y determinante de un tercero, circunstancia que la liberaba de responsabilidad (folios 94 y 95, cuaderno 1).

1.3.3 El Ministerio Público solicitó despachar negativamente las pretensiones de la demanda, ya que no se demostró que la víctima hubiera solicitado protección a la Fuerza Pública y que ésta se hubiera negado a suministrarla (folios 98 a 108, cuaderno 1).

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

Mediante sentencia del 30 de mayo de 2006, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda, en atención a que la muerte del señor Torres fue causada por un tercero, circunstancia que eximía de responsabilidad a la Administración; además, se demostró que el hecho dañoso fue imprevisible e irresistible para las demandadas (folios 110 a 125, cuaderno principal).

#### **1.5 El recurso de apelación**

Dentro del término legal, la parte demandante formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior (folio 126, cuaderno principal), el cual, mediante auto del 17 de octubre de 2006, fue rechazado, por improcedente, toda vez que la cuantía del proceso era inferior a la establecida por la ley para acceder a la doble instancia (folios 130 y 131, cuaderno principal)

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte demandante formuló recurso de reposición, a fin de que fuera revocada y se concediera la apelación interpuesta contra la sentencia de primera instancia y, en subsidio, solicitó la expedición de copias del proceso, para interponer el recurso de queja (folios 132 a 136, cuaderno principal). Mediante auto del 21 de noviembre de 2006, el Tribunal negó la reposición y ordenó la expedición de las copias solicitadas (folios 138 a 140, cuaderno principal).

Por auto del 26 de julio de 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado estimó mal denegado el recurso de apelación formulado contra la sentencia del 30 de mayo de 2006, teniendo en cuenta que la pretensión mayor de la demanda fue fijada en 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales, para cada uno de los demandantes, suma que resultaba superior a la establecida por la ley, para acceder a la doble instancia, en acción de reparación directa (folios 147 a 155, cuaderno principal).

La parte actora sostuvo en el recurso de apelación que el Tribunal no valoró el material probatorio que militaba en el expediente, ya que ningún análisis crítico, racional y coherente había hecho al respecto, al punto que se limitó a sentar su posición personal sobre lo ocurrido, pues las conclusiones a las que llegó no guardaban relación alguna con las pruebas aportadas al plenario.

Afirmó que se demostró que, para la época de los hechos, la Policía y el Ejército Nacional tenían información sobre la presencia en la zona de grupos al margen de la ley, razón por la cual debieron tomar las medidas de seguridad y protección necesarias, pero no lo hicieron y, por tanto, la población quedó desprotegida, lo que fue aprovechado por los delincuentes para perpetrar la masacre en la que falleció el señor Abisay Torres.

Dijo que, en este caso, no procedía la eximente de responsabilidad – hecho de un tercero- alegada por la Policía Nacional, pues lo cierto es que no se trató de un hecho imprevisible ni irresistible para la Fuerza Pública, la cual, debido al riesgo que corría la población, por la presencia en la zona

de grupos armados al margen de la ley, tenía el deber legal y constitucional de protegerla y evitar los hechos ocurridos el 10 de octubre de 2001.

Aseguró que, dado que las demandadas pusieron en riesgo a la población, resultaba irrelevante establecer si se había configurado o no una falla en la prestación del servicio, pues bastaba con que el riesgo se concretara, para que surgiera la responsabilidad de la Administración.

Expresó que los hechos ocurrieron a escasos minutos de un puesto de policía y del Batallón Palacé, lo que evidenciaba fallas en las labores tácticas y de inteligencia de las demandadas, de suerte que éstas estaban obligadas a resarcir los perjuicios causados.

Con el escrito del recurso de apelación, el apoderado de la parte actora aportó seis cuadernos, correspondientes al proceso penal cursado en la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación por los hechos acá debatidos. Aseguró que, a pesar de que pidió con la demanda el traslado de dicho proceso y que el Tribunal lo decretó, el 5 de octubre de 2006 obtuvo las respectivas copias, no obstante su insistencia para que las expidieran prontamente.

Dijo que, a pesar de que la Fuerza Pública tenía pleno conocimiento de la presencia en la zona de grupos al margen de la ley, nada hizo al respecto y, por ende, era claro que la falta de vigilancia y de medidas de seguridad facilitaron la incursión del grupo armado que perpetró la masacre (folios 158 a 166, cuaderno principal).

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

El 20 de noviembre de 2007, el Consejo de Estado admitió el recurso de apelación interpuesto por los demandantes (folio 169, cuaderno principal). El 15 de enero de 2008, el Despacho corrió traslado a las partes, para que presentaran alegatos de conclusión y al Agente del Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 171, cuaderno principal).

1.6.1 La parte actora pidió que se revocara la sentencia de primera instancia y se accediera a las pretensiones de la demanda, por cuanto se demostró en el plenario la omisión de las accionadas por los hechos acá debatidos (folios 173 a 188, cuaderno principal).

1.6.2 El Ministerio Público solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y se declarara la responsabilidad de la Policía Nacional, toda vez que la muerte del señor Abisay Torres se debió a una falla en la prestación del servicio, imputable a esta última, pues se demostró en el plenario que, con anterioridad a los hechos en que falleció el citado señor, aquélla tenía conocimiento de la presencia en la zona de grupos al margen de la ley y, por ende, existía una alta probabilidad de que se produjeran ataques contra la población civil, como en efecto ocurrió; sin embargo, la demandada no implementó medida alguna al respecto. Indicó que también existía responsabilidad del Ejército Nacional, pero que éste no había sido demandado en el proceso (folios 191 a 201, cuaderno principal).

1.6.3 La Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional presentó alegatos de conclusión extemporáneamente (folios 213 a 218, cuaderno principal).

1.6.4 Mediante auto del 18 de febrero de 2015, el Despacho decidió tener como pruebas las aportadas por el demandante con la sustentación del recurso de apelación (cuadernos 5 a 10)<sup>2</sup>, por cuanto cumplían con lo dispuesto por el artículo 214 del C.C.A., en atención a que las mismas dejaron de practicarse sin culpa del extremo demandante (folios 209 y 210, 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 30 de mayo de 2006,

---

<sup>2</sup> La Sala conferirá valor probatorio a las pruebas que militan en los citados cuadernos -las cuales hacen parte del proceso penal que inició la Fiscalía General de la Nación con ocasión de los hechos ocurridos el 10 de octubre de 2001-, pues la parte actora solicitó con la demanda el traslado de dicho proceso (folio 43, cuaderno 1) y la demandada coadyuvó esa solicitud (folio 72, cuaderno 1).

proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, con ocasión de la muerte del señor Abisay Torres Torres, ocurrida el 10 de octubre de 2001 en la vereda Alaska, jurisdicción del municipio de Buga, departamento del Valle del Cauca, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor de la demanda fue estimada en 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

Al respecto, es menester indicar que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue interpuesto por la parte demandante el 3 de octubre de 2006 (folio 126, cuaderno principal), esto es, en vigencia de la Ley 446 de 1998 y después de que entraron en funcionamiento los jueces administrativos<sup>3</sup>. Dicha norma dispuso que los Tribunales conocieran, 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, 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>4</sup>, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del 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, los hechos ocurrieron el 10 de octubre de 2001 (folio 7, cuaderno 1) y la demanda fue instaurada el 25 de julio de 2003, es decir, dentro del término que contemplaba el ordenamiento legal de entonces.

---

<sup>3</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".

"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 parágrafo 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>4</sup> Ley 446 de 1998.

### **2.3 El caso y su análisis**

Se encuentra acreditado en el plenario que el señor Abisay Torres Torres falleció el 10 de octubre de 2001. Así lo indican el registro civil de defunción (folio 7, cuaderno 2), el acta de inspección y la necropsia del cadáver (folios 26 a 29, 33 y 34, cuaderno 3).

Pues bien, conforme a lo visto, se encuentra acreditado en el plenario el daño sufrido por los demandantes como consecuencia de la muerte del citado señor, circunstancia de la que se derivan los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende en este caso.

Según la demanda, la muerte de aquél es imputable a las accionadas, por haber omitido las medidas de seguridad y protección de los habitantes del lugar donde se produjo la masacre, máxime teniendo en cuenta que, a escasos 5 minutos de los hechos, se encontraba una estación de policía y, a 10 minutos, el Batallón de Artillería 3 Palacé y el Distrito del Comando 2 de la Policía Nacional.

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se defendió de las imputaciones alegando que la muerte del citado señor fue perpetrada por un tercero, lo que configuró una causa extraña que la eximía de responsabilidad; además, según dijo, se trató de un hecho imprevisible e irresistible, por cuanto las autoridades no tenían conocimiento de la presencia en el lugar de grupos armados al margen de la ley, razones éstas que fueron tenidas en cuenta por el Tribunal para negar las pretensiones de la demanda.

En torno a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos del 10 de octubre de 2001, en los que falleció el señor Abisay Torres Torres, el informe suscrito por el Comandante de la Estación de Policía La Magdalena señaló (se transcribe textualmente):

“el día de hoy 10/10/01 aproximadamente a las 14:45 horas, por informaciones de algunos ciudadanos se tuvo conocimiento que un grupo aproximado de 20. bandoleros portando armamento de largo alcance y prendas militares al parecer pertenecientes a las ‘AUC’, incursionaron en el Corregimiento de la Habana donde reunieron

algunas personas y después de seleccionarse unos ocho o nueve procedieron a llevarse los con destino al sitio denominado tresesquinas, en una camioneta verde aún sin identificar hasta el momento, lugar donde después de bajarlos del vehículo fueron asesinados. Simultáneamente en ese mismo momento otro grupo de bandoleros en número no determinado incursionaba en la Vereda Alaska donde efectuando el mismo procedimiento de reunir a la gente y después de separar a los hombres de las mujeres y bajar a cinco personas del Bus de la Empresa Transbuga (...) procedieron a dispararles en forma indiscriminada y sin hacer ninguna averiguación, dando muerte aproximadamente a 15 de ellos. Hasta el momento a la morgue de Buga han sido trasladados un total de 24 cadáveres (...)

“Por las características del hecho se puede establecer que se trata de una incursión paramilitar, pues antes de asesinar a estas indefensas personas los sindicaron de ser auxiliares de los grupos Subversivos que operan en la región (...)” (folio 2, cuaderno 4).

Según un informe de inteligencia de la SIJÍN de la Policía Nacional, suscrito el 10 de octubre de 2001, *“un grupo aproximado de 60 hombres (sic) quienes se identificaron como miembros de las AUTODEFENSAS UNIDAS DE COLOMBIA, portando armamento de largo y corto alcance (sic) llegaron al corregimiento LA HABANA, a bordo de un vehículo de la EPSA y un vehículo tipo bus de servicio público, (sic) ya en ese lugar se dividieron en tres grupos, uno se desplazó a la vereda ALASKA, otro grupo a la vereda TRES ESQUINAS y el tercero que se quedó en la (sic) HABANA y minutos más tarde empezaron a asesinar indiscriminadamente a todos los hombres que encontraban a su paso, una vez ejecutado tan lamentable hecho emprendieron la huida (sic) por vía destapada con dirección al municipio de San Pedro a bordo de tres vehículos (sic) al parecer dos intermunicipales y uno de la EPSA”* (folio 201, cuaderno 5).

Sobre lo ocurrido, la señora María Licinia Holguín Hurtado, en declaración rendida el 16 de octubre de 2001 ante la Fiscalía General de la Nación, sostuvo que, el día de los hechos, a eso de las 2:00 p.m., cuando se encontraba en el kiosco de la escuela de la vereda La Alaska, llegaron varios sujetos armados y empezaron a tocar en las puertas de las casas de los pobladores, buscando a personas del sexo masculino. Dijo, asimismo, que los sujetos armados pararon los buses de la una y las dos de la tarde y bajaron a varios hombres; posteriormente, después de reunirlos a todos y de hacer entrar a las mujeres y a los niños a las casas, los acostaron sobre el piso y los mataron (folios 261 a 265, cuaderno 5).

Por su parte, el señor José Evelio Giraldo Marín, en declaración rendida el 22 de junio de 2005 ante el Juzgado Tercero Civil Municipal de Buga, en cumplimiento del despacho comisorio FGG 203 del 1 de abril de 2005, librado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (folio 10, cuaderno 3), dijo que, sin bien no estuvo presente cuando se produjo la masacre, su hija Herly Johana Giraldo Velásquez, quien vio lo ocurrido, le manifestó que los hechos sucedieron entre la 1 y las 3 de la tarde y que los campesinos asesinados, so pretexto de una reunión comunitaria, fueron sacados de sus casas por hombres fuertemente armados que portaban brazaletes de las "AUC", quienes, después de seleccionarlos, los asesinaron, entre ellos a su hijo John Alexander Velásquez. Aseguró que en total murieron 24 personas, así: *"quince (15) en Alaska y nueve (9) en la Habana, en el cruce que se llama 'Tres Esquinas', que es donde parte la carretera que va para Buenos Aires y Nogales"* (folio 17, cuaderno 3)<sup>5</sup>.

Se acreditó, asimismo, que los paramilitares hacían presencia de tiempo atrás en la región donde ocurrieron los hechos, situación que era conocida por las demandadas; además, días previos a la masacre, aquéllos realizaron retenes ilegales y hostigaron a los pobladores.

En efecto, según el informe de inteligencia del 5 de octubre de 2001, suscrito por el Comandante de la Estación de Policía La Magdalena y dirigido al Comandante del Segundo Distrito de Policía de Buga (se transcribe textualmente):

"(...) se ha logrado detectar la presencia de un grupo armado en un número aproximado a 40 hombres, los cuales se vienen desplazando por los sectores de La María, Cruce Bar y Monterrey, al parecer pertenecientes a las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia 'AUC'.

Corroboró lo anterior lo sucedido el día 300901 en horas del medio día, cuando en el sitio denominado Cruce Bar se efectuó un retén por parte de un grupo aproximado de doce bandoleros quienes vestían prendas de uso privativo de las F.M. y otros de civil portando armamento de largo alcance (...). La misma situación se repitió el día 031001 aproximadamente a las 23:00 horas cuando en el mismo sitio hizo presencia otro grupo armado al parecer pertenecientes a las AUC.

(...)

---

<sup>5</sup> Según las autoridades, entre las víctimas del ataque paramilitar se encontraba el señor Abisay Torres Torres (folio 199, cuaderno 5).

"Lo anterior para conocimiento de ese Comando y respectivo trámite al Comando del Batallón Palacé para los fines que estimen convenientes" (se subraya) (folio 5, cuaderno 4).

En declaración rendida el 30 de octubre de 2001 ante la Fiscalía General de la Nación, el señor Edgar Estupiñán Grosso, quien para la época de los hechos se desempeñó como Comandante de la Estación de Policía La Magdalena, afirmó que, días previos a la masacre, se enteró que grupos al margen de la ley hacían presencia en la zona, lo cual fue puesto en conocimiento de sus superiores; al respecto, dijo (se transcribe textualmente):

"el día 17 de septiembre tuve conocimiento (...) sobre unos posibles enfrentamientos entre las AUC y un grupo de las FARC en zona rural del corregimiento de Monterrey, Monterrey queda aproximadamente a unos veinte minutos en vehículo de la Magdalena, según las informaciones al parecer el grupo de las AUC eran aproximadamente unos 40 o 50 bandidos, y de la subversión de unos 60 o 70 mas o menos (...) en forma inmediata informé al Comando del Segundo Distrito (...) el día domingo 30 de septiembre del año 2001 en el sitio Crucebar, distante unos quince minutos de Buga y de la Magdalena aproximadamente unos siete minutos, entre las once (11) y doce (12) de la mañana, hizo presencia un grupo armado que vestían prendas militares quienes estuvieron revisando algunos vehículos que subían y bajaban (...) se tuvo conocimiento que eran bandoleros pertenecientes a las AUC, situación que también se informó al Comando del Segundo Distrito de Policía de Buga (...) Posteriormente a este hecho y en el tiempo transcurrido hasta el día 05 de octubre del año 2001, se continuó detectando la presencia de aproximadamente 40 bandoleros pertenecientes al parecer a las AUC por los sitios de la María, Crucebar y Monterrey (...)" (se subraya) (folios 9 y 10, cuaderno 8).

No obstante la comprobada presencia en la zona de grupos al margen de la ley en días antes de los hechos en que fue asesinado el señor Torres, el Mayor del Ejército Nacional Cristian Mejía Chaparro desmintió dicha presencia afirmando que se trataba de meras conjeturas, pues desafortunadamente la gente ve *"un uniforme camuflado y dice que son paramilitares o son guerrilla"*.

Sostuvo que el día del supuesto retén ilegal del 30 de septiembre de 2001, en el sitio conocido como "Crucebar", se desplazó hasta ese lugar y constató que los uniformados que allí se encontraban pertenecían al Ejército Nacional, quienes se encontraban adelantando entrenamientos (folio 9, cuaderno 9).

Las declaraciones acabadas de referir fueron realizadas el 9 de octubre de 2001 –un día antes de los hechos que dieron lugar a esta demanda-, en el marco de una reunión convocada por las autoridades del municipio de Buga, en la que se trató el tema de los desplazados, reunión en la que el señor Jaime Ochoa, quien para la época de los hechos fungió como Secretario de Gobierno, desmintió lo dicho por el citado oficial y señaló que 8 días atrás, a eso de las 10:30 a.m., cuando se dirigía hacia La Magdalena, observó varios hombres armados, entre 30 y 40, algunos de los cuales vestían uniformes de uso privativo de las Fuerzas Militares y, otros, en cambio, tenían boina, botas plásticas y estaban en pantaloneta.

Afirmó que nada indicaba que se trataba de miembros del Ejército Nacional, razón por la cual se dirigió a la Estación de Policía La Magdalena, donde informó lo sucedido. Aseguró que detrás de él iba viajaba el exalcalde de Buga, quien también se percató del retén instalado por las autodefensas; además, sostuvo que le llamaba muchísimo la atención la ausencia total de la Fuerza Pública en ese lugar (folio 11, cuaderno 9).

En declaración rendida el 31 de octubre de 2001 ante la Fiscalía General de la Nación, el señor Jaime Ochoa ratificó lo dicho en el párrafo anterior y, además, manifestó (se transcribe textualmente):

“(...) hice hincapié en la gran preocupación que cundía en la región oriental del municipio de BUGA, zona media y alta montañosa por la presencia de grupos alzados al margen de la ley que podrían eventualmente causar una situación de peligro para la vida de los habitantes de esa región, y enfatice, en la profunda gravedad por la existencia y presencia de grupos paramilitares en sectores cercanos al casco urbano de la ciudad y de manera puntual, la presencia 10 días atrás de un grupo realizando un reten en el sitio conocido como cruce bar, sector intermedio entre BUGA y el corregimiento de La Magdalena, a escasos 5 kilómetros del batallón palace (...) En mi calidad de secretario de gobierno me corresponde conocer de la situación de orden público en toda la jurisdicción del municipio de BUGA, tanto urbana como rural, y de manera especial la situación que se vive en la zona oriental del municipio, donde por información de los habitantes del sector, se da conocimiento de la presencia de grupos al margen de la ley, que se han dividido la zona entre las auc y las farc (...) Es importante en esta oportunidad procesal dejar igualmente plasmada la gran preocupación que reclama la comunidad campesina del sector de la María, la Habana y Alaska, especialmente, por la falta de presencia de la fuerza pública que garantice nuevamente la tranquilidad y la convivencia en ese sector, previniéndose tanto a la administración municipal, como a la misma fuerza pública de una incursión, producto

de una retaliación en la zona de conflicto por parte de las farc, situación que ha sido manifestada ante el batallón palace, quienes han prometido una unidad móvil que según lo manifestado el día de ayer en comité de desplazados, no ha sido vista desde el día de los cruentos hechos (...) PREGUNTADO: díganos si previo al 10 de octubre de 2001, se tenía alguna advertencia temprana sobre lo que podría ocurrir? CONTESTO: Si, desde hace varios meses atrás, existe en la zona una tensa calma, producto de rumores de la presencia tanto paramilitar como de las farc" (se subraya) (folios 5 y 7, cuaderno 8).

Pues bien, en torno a la responsabilidad del Estado por la omisión de los deberes de protección y seguridad, debe recordarse que el artículo 2 (inciso segundo) de la Constitución Política dispone que *"las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas 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.

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 y, 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>6</sup>.

Al respecto, esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado, en varios pronunciamientos, que en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, en los que se imputa a la Administración una omisión derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente 18.106.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 8 de marzo de 2007, expediente 27.434 y del 15 de agosto de 2007, expedientes 2002-00004-01 (AG) y 2003-00385-01 (AG).

En efecto, frente a supuestos en los que se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala, de tiempo atrás, ha señalado que es necesario efectuar el contraste, de un lado, entre el contenido obligacional que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto; al respecto, se ha dicho:

"1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.

(...)

"2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; (sic) qué era lo que a ella (sic) podía exigírsele; (sic) y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende (...)"<sup>8</sup>.

No obstante, cabe señalar que 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 causados por terceros a la vida o a los bienes, 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

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, expediente 11.764.

indagarse en cada caso particular si, en efecto, a éste le fue imposible cumplir las obligaciones a su cargo<sup>9</sup>.

Respecto de la previsibilidad de la Administración en la producción de un hecho dañoso y la falta de adopción de las medidas necesarias para evitarlo, la Sala ha precisado:

“No es el Estado un asegurador general, obligado a reparar todo daño, en toda circunstancia, pues la administración de justicia debe observar la ley sustantiva, consultar la jurisprudencia e inspirarse en la equidad, para aplicar los principios de derecho y fundamentar las decisiones en las diversas tesis sobre los cuales (sic) se edifica y sirven de razón a la imputación del deber reparador. Así (sic) en el caso presente, la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. 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 está a su alcance”<sup>10</sup>.

Así, pues, las obligaciones a cargo del Estado y, por tanto, la falla del servicio que constituye su trasgresión deben mirarse en concreto, frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.

En el presente asunto, está acreditado que, previo a los hechos ocurridos el 10 de octubre de 2001, en los que fue asesinado el señor Abisay Torres Torres, grupos al margen de la ley hicieron fuerte presencia en la zona, como lo indican los distintos informes de inteligencia y las órdenes de operaciones suscritos por la Policía y el Ejército Nacional (folios 12 a 15, 18 a 57, cuaderno 6); además, tales grupos irregulares realizaron retenes en la vía, como lo señalaron el Comandante de la Estación de Policía La Magdalena (ver página 11 de este fallo) y el Secretario de Gobierno de Buga (ver páginas 12 y 13 de este fallo), situación que era conocida por las demandadas, las cuales no tomaron medidas al respecto, circunstancia

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente 18.106.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de febrero de 1996, expediente 9940.

que fue aprovechada por los delincuentes para incursionar en las veredas La Alaska, Tres Esquinas y La Habana, jurisdicción del municipio de Buga, y dar muerte a hombres indefensos.

Sobre el particular, llama la atención que, el día de los hechos, los delincuentes, quienes utilizaron 3 vehículos para perpetrar la masacre, se tomaron el tiempo suficiente para seleccionar a sus víctimas y asesinarlas, para luego huir del lugar, sin dejar rastro alguno y sin que la Fuerza Pública se percatara de la situación, no obstante los distintos informes de inteligencia que daban cuenta de la presencia en la zona de grupos al margen de la ley y de los hechos delictivos que éstos venían cometiendo en días previos a la masacre.

Es importante tener en cuenta, además, que los hechos del 10 de octubre de 2001 ocurrieron a eso de las 2:45 p.m., esto es, a plena luz del día (folio 2, cuaderno 4) y que los victimarios permanecieron en el lugar, al menos, durante una hora, como se deduce de la declaración de la señora María Licinia Holguín Hurtado –citada en la página 9 de este fallo-, en cuanto aseguró que aquéllos pararon el bus de la una de la tarde y, luego, el de las dos, a fin de bajar a los hombres que allí se movilizaban y darles muerte.

Así y sin duda, los hechos en los que perdió la vida el señor Abisay Torres Torres fueron previsibles para las demandadas, pues, se insiste, éstas tenían conocimiento de la fuerte presencia en la zona de grupos al margen de la ley y de los retenes ilegales que éstos venían realizando en días previos a la masacre, a lo cual se suma, como lo manifestó el Secretario de Gobierno Municipal, la enorme preocupación de la población por la situación de peligro evidenciada en la región, debido a la existencia de grupos al margen de la ley en cercanías al casco urbano; sin embargo, como se dejó dicho, las demandadas nada hicieron al respecto.

Así las cosas, se encuentra acreditada una falla del servicio –por omisión-, imputable a las accionadas, las cuales deberán resarcir los perjuicios causados a los demandantes.

### III. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS

Como única pretensión, los demandantes solicitaron para cada uno de ellos 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales (folio 33, cuaderno 1).

Por la muerte del señor Abisay Torres Torres concurren al proceso María Deyanira Henao Galvis (compañera permanente), Elena Torres de Torres (madre), Noemí, Guillermo, Ruth, Damaris, Elisa, Ángela, Teresa Necelania, Leonel, Gerson y Natanael Torres Torres (hermanos), así como Esther Miriam y Marco Aurelio Cardona Torres (sobrinos) (folio 31, cuaderno 1).

Se demostró en el plenario, según las declaraciones de José Evelio Giraldo Marín y Leislir García Montoya, rendidas el 22 de junio de 2005 ante el Juzgado Tercero Civil Municipal de Buga, en cumplimiento del despacho comisorio FGG 203 del 1 de abril de 2005, librado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (folios 15 a 17 y 20 a 22, cuaderno 3), que María Deyanira Henao Galvis era la compañera permanente de Abisay Torres Torres.

También se acreditó, según la partida de bautismo visible a folio 6 del cuaderno 1, que el hoy occiso era hijo de Elena Torres y que Noemí, Guillermo, Ruth, Damaris, Elisa, Ángela, Teresa Necelania, Leonel, Gerson y Natanael Torres Torres eran su hermanos, según los registros civiles de nacimiento visibles a folios 9 a 17 del cuaderno 1 y la partida de bautismo visible a folio 18 del cuaderno 1; asimismo, se demostró que Esther Miriam y Marco Aurelio Cardona Torres son hijos de Noemí Torres Torres (folios 19 y 20, cuaderno 1), hermana del fallecido y que, por tanto, aquéllos eran sobrinos de este último.

Es importante señalar que las partidas de bautismo de Abisay y Natael Torres Torres resultan idóneas para acreditar el parentesco, puesto que las citadas personas nacieron antes de 1938<sup>11</sup>; al respecto, el artículo

---

<sup>11</sup> Abisay nació el 26 de enero de 1935 (folio 6, cuaderno 1), mientras que Natanael lo hizo el 24 de julio de 1933 (folio 18, cuaderno 1).

347 original del C.C.<sup>12</sup> dispuso que el estado civil se acreditaba con las actas del registro civil. A su turno, el artículo 22 de la Ley 57 de 1887<sup>13</sup> señaló que el estado civil de las personas bautizadas, casadas o fallecidas en el seno de la iglesia católica se acreditaba con las certificaciones expedidas por los curas párrocos, pruebas que, en tales casos, se consideraban principales.

Con la entrada en vigor de la Ley 92 de 1938, se consideró que las únicas pruebas principales del estado civil eran las actas del registro civil sentadas ante notario (artículo 18)<sup>14</sup>, pues las partidas eclesiásticas se convirtieron en pruebas supletorias (artículo 19)<sup>15</sup>, las cuales, en todo caso, solo podían admitirse si se demostraba que no era posible allegar las principales. Esta demostración consistía en una certificación sobre la inexistencia de la prueba principal, expedida por el funcionario encargado del registro civil, que lo era el notario y, a falta de éste, el alcalde<sup>16</sup>.

Por último, el Decreto 1260 de 1970, "*Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas*", eliminó las pruebas supletorias y dispuso que el registro civil era la única prueba idónea del estado civil de aquéllas.

Pues bien, acreditado el parentesco de las personas citadas con el hoy occiso, puede inferirse, aplicando las reglas de la experiencia, que aquéllas

---

<sup>12</sup> "Artículo 347. Dicha calidad deberá constar en el registro del estado civil, cuyas actas serán las pruebas del respectivo estado" (esta disposición fue derogada por el artículo 123 del Decreto 1260 de 1970).

<sup>13</sup> "Artículo 22. Se tendrán y admitirán como pruebas principales del estado civil, respecto de nacimientos, o matrimonios, o defunciones de personas bautizadas, casadas, o muertas en el seno de la iglesia católica, las certificaciones que con las formalidades legales expidan los respectivos sacerdotes párrocos, insertando las actas o partidas existentes en los libros parroquiales (...)"

<sup>14</sup> "Artículo 18. A partir de la vigencia de la presente ley solo tendrán el carácter de pruebas principales del estado civil respecto de los nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimientos y adopciones que se verifiquen con posterioridad a ella, las copias auténticas de las partidas del registro del estado civil, expedidas por los funcionarios de que trata la presente ley".

<sup>15</sup> "Artículo 19. La falta de los respectivos documentos del estado civil podrá suplirse, en caso necesario, por otros documentos auténticos, o por las actas de partidas existentes en los libros parroquiales, extendidas por los respectivos curas párrocos, respecto de nacimientos, matrimonios o defunciones de personas bautizadas, casadas o muertas en el seno de la Iglesia católica, por declaraciones de testigos que hayan presenciado los hechos constitutivos del estado civil de que se trata, y, en defecto de estas pruebas, por la notoria posesión de ese estado civil".

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de julio de 2008, expediente 15.821. Sobre el particular, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha dicho: "*La Corte y los Tribunales lo han sostenido de manera constante, no pueden presentarse de una vez las pruebas supletorias sin acreditar en alguna forma que no pudieron allegarse las principales (...)*" (sentencia del 28 de marzo de 1952; M.P. Agustín Gómez P., G.J., Tomo LXXI, No. 2112, pag. 624).

tenían un nexo afectivo importante con éste, lo cual determinó la existencia de lazos de alianza y solidaridad entre ellos y que, por lo tanto, sufrieron un profundo dolor y pesar con su muerte trágica. Así, las pruebas del parentesco aportadas al proceso son suficientes para tener por demostrado el daño moral reclamado por los demandantes.

Conforme a lo anterior y siguiendo los parámetros trazados por la jurisprudencia de esta Corporación en materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte<sup>17</sup>, la Sala condenará a las demandadas a pagar 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de las siguientes personas: María Deyanira Henao Galvis y Elena Torres de Torres; 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de las siguientes personas: Noemí Torres Torres, Guillermo Torres Torres, Ruth Torres Torres, Damaris Torres Torres, Elisa Torres Torres, Ángela Torres Torres, Teresa Necelania Torres Torres, Leonel Torres Torres, Gerson Torres Torres y Natanael Torres Torres, así como 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una de las siguientes personas: Esther Miriam Cardona Torres y Marco Aurelio Cardona Torres.

#### **IV. CONDENA EN COSTAS**

Teniendo en cuenta que 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. REVÓCASE** la sentencia del 30 de mayo de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en su lugar:

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación de jurisprudencia del 28 de agosto de 2014, expediente 27.709.

**a. DECLÁRASE** la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Ejército Nacional, por la muerte del señor Abisay Torres Torres, en hechos ocurridos el 10 de octubre de 2001, en la vereda Alaska, corregimiento La Habana, jurisdicción del municipio de Buga, departamento del Valle del Cauca.

**b. CONDÉNASE** a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Ejército Nacional a pagar, por concepto de perjuicios morales, 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una de las siguientes personas: María Deyanira Henao Galvis y Elena Torres de Torres; 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una de las siguientes personas: Noemí Torres Torres, Guillermo Torres Torres, Ruth Torres Torres, Damaris Torres Torres, Elisa Torres Torres, Ángela Torres Torres, Teresa Necelania Torres Torres, Leonel Torres Torres, Gerson Torres Torres y Natanael Torres Torres, así como 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una de las siguientes personas: Esther Miriam Cardona Torres y Marco Aurelio Cardona Torres.

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

**3. Dése** cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal de instancia cumplirá los dictados del artículo 362 del C. de P.C.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**