

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Condena, accede. Caso muerte de ciudadano transportador de mercancías de la Plaza Paloquemao por policías, banda delincencial / FALLA DEL SERVICIO - Por omisión en el deber legal de vigilancia y control de agentes de policía a cargo del Ministerio de Defensa, de la Dirección General de la Policía y de los Comandantes de Policía / AGENTE ESTATAL - Agente de policía: Deber de cumplir Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional. Comportamiento ético y disciplinario e integridad y transparencia**

En este punto resulta menester señalar que los policiales referidos fueron condenados penal y disciplinariamente por pertenecer a una banda delincencial, la cual había perpetrado tales delitos de desaparición forzada, hurto agravado y homicidio en al menos doce (12) oportunidades durante los meses de junio, julio y agosto de 2009 y valiéndose del mismo modus operandi, con lo cual se concluye también que la desaparición y muerte del señor Mora Gil no se trató de un hecho aislado, sino que hizo parte de una cadena de hechos delictivos cometidos por miembros de la Policía Nacional, sin que hubiese existido algún tipo de control efectivo por parte de la institución demandada. (...) En efecto, resalta la Sala que la conducta irregular de los agentes de la Policía Nacional, tuvo como antecedente determinante la ocurrencia de varias fallas de vigilancia y control de los mandos de esa institución sobre la realización de retenes en la vía pública que desplegaran sus servidores, específicamente, en la circunstancia de no haber adoptado medida alguna de coordinación, seguimiento y verificación sobre la actividad que deberían desplegar los uniformados que realizaban tales retenes, todo lo cual permitió que, en el momento mismo en que los agentes lo quisieron, pudieron pervertir las funciones a su cargo y así lograr perpetrar los gravísimos delitos que cometieron (ejecución extrajudicial y desaparición forzada). (...) De acuerdo con el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional, los Comandantes de Policía, en todos los niveles, deben supervisar el comportamiento ético y disciplinario del Talento Humano bajo su cargo, así como diseñar, implementar y establecer mecanismos y metodologías necesarios, para optimizar la prestación del servicio y prevenir actos de corrupción internos por parte del Talento Humano adscrito a la unidad. De acuerdo con ese mismo reglamento, para esa Institución castrense son prioritarios dos valores que, aunque independientes, están en permanente conexión y le exigen al servidor público policial un comportamiento coherente tanto en su ámbito personal como en el ámbito laboral: la integridad y la transparencia. La integridad que hace referencia al comportamiento recto, probo e intachable de los policías en cumplimiento de los principios éticos y en el desempeño de sus funciones, que deben reflejar en el manejo honrado y pulcro de los bienes públicos encomendados en razón de su función. La transparencia, referida a la claridad de sus actos, sin dejar que ningún tipo de duda pueda dejar sus desempeños. Es preciso señalar en este punto que la Policía Nacional genera e impone a quien voluntariamente ingresa a la institución un compromiso de conducta pública y privada intachable -proceso de integralidad policial y código de ética-, el cual implica para los superiores el ejercicio de facultades preventivas y de control, con miras a posicionar a los uniformados como referentes sociales o modelos a seguir en los ámbitos personal, familiar, laboral, social e institucional. (...) En este caso, se echa de menos la adopción de medidas efectivas de fiscalización y control por parte de la Policía Nacional, tendientes a lograr el cabal comportamiento que exige la institución a sus integrantes, lo que denota indiferencia o tolerancia frente al comportamiento de los uniformados en el ámbito personal y profesional, hecho que resulta contradictorio si se considera que los mandos superiores de la institución deben examinar el proceder de sus hombres con el fin de prevenir y enfrentar todo tipo de actos de corrupción, lo cual pone de manifiesto –además– el

incumplimiento de los compromisos de la institución para con la sociedad en general y evidencia un problema estructural de descomposición moral y disciplinaria en esa institución que se vivencia de tiempo atrás y se expresa en la reiterativa y creciente participación de sus miembros en hechos delictivos de diversa naturaleza acaecidos a lo largo y ancho del país. (...) En casos similares al que hoy corresponde decidir a esta Sala y en los cuales se ha declarado la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de los deberes control respecto del personal y los instrumentos de dotación oficial (armas de fuego y vehículos automotores), la Sala que integra esta Subsección del Consejo de Estado ha razonado bajo el siguiente tenor: “Resalta la Sala que la Fuerza Pública ostenta la custodia y resguardo respecto de los hombres e instrumentos destinados a la prestación del servicio a ella encomendado en la Constitución Política y en el ordenamiento jurídico, por tal razón, debe existir un grado notable de disciplina y control estricto sobre sus agentes, su armamento y sus vehículos automotores, ello con el fin de impedir que tales instrumentos -los cuales per se comportan un riesgo-, sean utilizados para causar daños a los particulares y, más aún, que se destinen a la comisión de actividades delictivas, todo lo cual lleva a deducir, como se indicó, la configuración de una falla en la vigilancia sobre los hombres e instrumentos a cargo de la Policía Nacional, falla que está relacionada directamente con el hecho dañoso por cuya indemnización se demandó (negrillas adicionales). (...) Todo lo anterior permite a la Sala negar la configuración en este caso de la alegada ocurrencia de la causal de exoneración de responsabilidad denominada “culpa personal del agente” como causa extraña, en consideración a que la Policía Nacional tenía la obligación de ejercer control sobre el comportamiento y actuar de su personal, todo ello con el fin de evitar que los hombres e instrumentos destinados al servicio se destinaran para la comisión de actividades ilícitas, como en este evento aconteció. (...) Preocupa profundamente a la Sala el crecido número de casos en los cuales miembros de la Fuerza Pública se han visto involucrados en hechos delictivos o en la vinculación a bandas criminales, tal y como ha venido a ser de público conocimiento a nivel nacional. En efecto, para dar fuerza de convicción a la afirmación que acaba de hacerse, la Sala estima necesario realizar un recuento de algunos de los principales hechos delictivos registrados por diferentes medios de comunicación de nivel nacional en los últimos cinco (5) años, en los cuales se indica que han tenido participación directa agentes de la Fuerza Pública, recuento que tiene como único propósito hacer conciencia en la demandada acerca de la urgencia de tomar medidas eficaces en torno del problema expuesto (...) El cúmulo de hechos registrados por los diferentes medios de comunicación al que se acaba de hacer referencia, da cuenta del preocupante -por decir lo menos-, número de policiales vinculado con bandas criminales y comprometido con la perpetración de múltiples delitos, circunstancia que pone de presente una falla sistemática y estructural relacionada con la ausencia de un riguroso control dentro de la institución policial, tanto en el proceso de incorporación a la institución, como en la permanencia y en el funcionamiento o ejercicio de funciones por parte de los policiales, falencias éstas que debilitan su estructura y que dificultan su adecuado accionar en pos de cumplir con el cometido que le es propio, de paso, se pierde legitimidad y se compromete la estabilidad misma del Estado y de la sociedad. Los hechos que se dejan vistos revelan, por sí mismos, la ausencia dentro de la institución policial de una formación especial que influya de manera determinante en la conducta de los agentes, y denota, como ya se dijo, la ausencia de vigilancia y control efectivo respecto del comportamiento de los uniformados, tanto dentro como fuera del servicio, lo cual resulta indispensable para evitar que los uniformados resulten contaminados por las conductas punibles de quienes deben combatir. (...) En este punto cabe precisar que, a pesar de que las instituciones judiciales cumplen con sus deberes en cuanto tiene que ver con la investigación y la sanción de los

responsables de delitos cometidos por miembros de la Fuerza pública, lo cierto es que ello, junto con la labor disciplinaria desplegada en el interior de la institución, han sido insuficientes, tardías e inanes para la resolución de tal situación que, como se advirtió, amenaza con la estabilidad misma de la institución. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre este tema ver la sentencia de 28 de mayo de 2015, exp. 26958.

**FUENTE FORMAL:** RESOLUCION 3514 DE 2009 (5 noviembre) EXPEDIDA POR LA DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL, POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SUPERVISION Y CONTROL DE SERVICIOS PARA LA POLICIA NACIONAL

**PERJUICIOS MORALES - Reconoce mayor a 100 smmlv por graves violaciones a derechos humanos: Caso de desaparición y muerte de transportador por agentes de la Policía Nacional / PERJUICIOS MORALES - Reconoce 200 smmlv a compañera permanente e hijas**

Teniendo en cuenta que la valoración de dichos perjuicios debe ser hecha por el juzgador, en cada caso concreto, según su prudente juicio, en el presente asunto se considera que la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial del señor Juan de la Cruz Mora, evidencian el profundo padecimiento moral al que fue sometida tanto la víctima directa como sus familiares que tuvieron que vivir la zozobra de la desaparición por varios días y posteriormente la atroz ejecución a la que se sometió a su ser querido, todo lo cual permite inferir una mayor afectación moral por lo escabroso del suceso, circunstancia ésta que impone modificar la sentencia de primera instancia y lleva a la Sala al reconocimiento de una indemnización equivalente al valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ejecutoria de esta providencia, en favor de la compañera permanente e hijas de la mencionada víctima directa, monto que de acuerdo con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 resulta procedente en casos de violaciones graves a derechos humanos. Ciertamente, en dicha providencia se indicó que, en tales eventos, podrá otorgarse una indemnización mayor de los 100 SMLMV, cuando existan circunstancias debidamente probadas que permitan inferir una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que en tales casos el monto total de la indemnización pueda superar el triple de los montos indemnizatorios. (...) En este caso específico se cumplen las condiciones señaladas en la citada providencia de unificación, en tanto se halla demostrado la desaparición forzada y posterior ejecución extrajudicial a la que fue sometido el señor Juan de la Cruz Mora, lo cual permite concluir sobre el padecimiento moral especialmente grave de las demandantes. De ahí que, en atención a la grave violación de derechos humanos, la Sala considera procedente dicho reconocimiento de 200 SMLMV, puesto que, a pesar de que en la demanda se solicitó el rubro de 100 SMLM, la jurisprudencia de esta Sección ha reiterado que en virtud de la aplicación del principio de reparación integral, y en lo consagrado en el artículo 16 de la ley 446 de 1998, debe ceder el fundamento procesal del principio de congruencia o, incluso, de la “no reformatio in pejus”, ante la primacía del principio sustancial de la “restitutio in integrum”, máxime cuando se acredite -como en este caso-, la afectación grave a derechos humanos y la consiguiente declaratoria de responsabilidad agravada del Estado. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre este tema ver las decisiones: 24 de octubre de 2013, exp. 25981 y 28 de agosto de 2014, exp. 32988.

**PERJUICIOS INMATERIALES POR VULNERACIONES O AFECTACIONES RELEVANTES A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES AMPARADOS - Perjuicio de carácter extrapatrimonial. Reconocimiento / PERJUICIOS INMATERIALES POR VULNERACIONES O AFECTACIONES RELEVANTES A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES**

**AMPARADOS - Reconocimiento. Caso de desaparición y muerte de transportador por agentes de la Policía Nacional / PERJUICIOS INMATERIALES POR VULNERACIONES O AFECTACIONES RELEVANTES A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES AMPARADOS - Por afectación al derecho a la vida e integridad física de la víctima. Graves violaciones a derechos humanos / PERJUICIOS INMATERIALES POR VULNERACIONES O AFECTACIONES RELEVANTES A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONALES O CONVENCIONALES AMPARADOS - Reconoce 100 smmlv por graves violaciones a derechos humanos**

En conclusión, comoquiera que en el presente caso -como ya se dijo-, se vulneraron de forma grave los derechos a la vida, integridad personal, y libertad personal del señor Juan de la Cruz Mora, como consecuencia de la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de la cual fue víctima, se impone la necesidad de reconocer medidas de reparación tanto no pecuniarias, como también de naturaleza indemnizatoria; sin embargo, dado que la citada persona falleció el 11 de agosto de 2009, se decretará una indemnización a favor de la sucesión del señor Juan de la Cruz Mora la suma equivalente a 100 SMLMV. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre este tema ver la sentencia de 28 de agosto del 2014, exp. 32988.

**PRINCIPIO DE REPARACION INTEGRAL O RESTITUIM IN INTEGRUM - Concede, caso de desaparición y muerte de transportador por agentes de la Policía Nacional / MEDIDAS DE REPARACION NO PECUNIARIAS - Medida de no repetición: Medida de Diseño de plan integral de inteligencia para el control estructural efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento u ejercicio de funciones de los policiales y prevención de la comisión de delitos por agentes de Policía / MEDIDAS DE REPARACION NO PECUNIARIAS - Medida de Circular electrónica con el contenido de la sentencia / MEDIDAS DE REPARACION NO PECUNIARIAS - Medida de publicación de la sentencia en página web de la entidad condenada / MEDIDAS DE REPARACION NO PECUNIARIAS - Medida de disculpas públicas y reconocimiento de responsabilidad**

La considera que en eventos como el presente –en los cuales se ha declarado la responsabilidad agravada del Estado por violaciones graves a derechos humanos-, el juez contencioso administrativo debe decretar además de la indemnización por afectación a bienes constitucionales y convencionales, las medidas de reparación integral incluidas aquellas que eviten la producción de hechos similares. (...) En el caso concreto, según se probó, fue una falla del servicio en el control y vigilancia de los hombres a cargo de la institución demandada, lo que permitió a los policías involucrados en los hechos realizar un retén ilegal, y posteriormente someter y ejecutar a la víctima directa, todo lo cual deviene en una grave violación de Derechos Humanos, lo cual afectó, de manera substancial, la dimensión objetiva de tales derechos, razón por la cual en la parte resolutive del fallo se dispondrá la adopción de las siguientes medidas: - Como medida de no repetición, se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el Ministerio de Defensa Nacional deberá diseñar entre los Comandos de Policía del país un plan integral de inteligencia, tendiente a lograr un control estructural efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento u ejercicio de funciones de los policiales y prevenir con ello la comisión de delitos como los que dieron origen a la presente acción. - Habida cuenta que la presente sentencia hace parte de la reparación integral a las víctimas, se ordenará a la entidad demandada Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, con el contenido de la parte resolutive y del acápite de las

consideraciones de esta sentencia, elabore una circular en medio magnético la cual deberá llevar la firma del Ministro de Defensa y del Director General de la Policía Nacional para que sea remitida vía correo electrónico a cada uno de los funcionarios que laboran en la entidad y que operan en las diferentes sedes que integran esa entidad en el país. - El Ministerio de Defensa Nacional establecerá un link con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia. La entidad demandada, en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, subirá a la red el archivo que contenga esta decisión y mantendrá el acceso al público del respectivo vínculo durante un período de seis (6) meses que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución. - El Director General de la Policía Nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia realizará un acto solemne de presentación de excusas públicas a los familiares de la víctima directa del presente caso, el cual deberá contener, además, un reconocimiento expreso de responsabilidad agravada por los hechos que dieron origen a la presente acción; para la realización de dicho acto solemne se deberá citar con prudente anticipación a distintos medios de comunicación nacional (radio, prensa, televisión, etc.).

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016).

**Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00479-01(50231)**

**Actor: ROSALBA QUINTERO PRIETO Y OTRAS**

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

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)**

*Temas: Análisis de la aplicación de la responsabilidad agravada del Estado colombiano por violaciones graves a derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Responsabilidad del Estado por la falla del servicio frente al control y vigilancia de los hombres a cargo de la Fuerza Pública. Precisiones sobre la causal eximente de responsabilidad consistente en la culpa personal del agente. Reparación integral del daño antijurídico.*

Atendiendo la prelación frente a estos asuntos dispuesta en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009<sup>1</sup> y con apoyo en lo decidido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sesión del 25 de abril de 2013, se deciden los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C el 9 de agosto de 2013, mediante la cual se adoptaron las siguientes declaraciones y condenas:

*“1°.- Declarar administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, de los daños causados a los demandantes, como consecuencia del deceso del señor Juan de la Cruz Mora Gil, de acuerdo con la parte motiva de la presente sentencia.*

*2°.- Condenar a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar las siguientes sumas de dinero:*

*a.- Por concepto de perjuicio moral a favor de la señora Rosalba Quintero Prieto, el equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que a la fecha de esta sentencia ascienden a la suma de \$17'685.000 (base salario mínimo 2013 \$589.500).*

*b. Por concepto de perjuicio moral a favor de los menores Julieth y Karen Dayana Mora Quintero, el equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que equivalen a la suma de \$58'950.000 para cada uno, suma que se hará efectiva a través de su representante.*

*3°.- Negar las demás pretensiones de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.*

*4°.- Sin condena en costas”.*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1.- La demanda y su trámite**

En escrito presentado el 13 de mayo de 2011, por intermedio de apoderado judicial, la señora Rosalba Quintero Prieto, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijas menores Ingrid Julieth y Karen Dayana Mora Quintero, interpuso demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Defensa, Policía Nacional- con el fin de que se la declarara administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios

---

<sup>1</sup> “Artículo 16. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional o **en el caso de graves violaciones de derechos humanos o de crímenes de lesa humanidad**, o de asuntos de especial trascendencia social, Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberían ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación”.

sufridos como consecuencia de la desaparición y posterior muerte del señor Juan de la Cruz Mora Gil, en hechos acaecidos el 7 de agosto de 2009 en la vía que de Bogotá D.C. conduce a Madrid, Cundinamarca, en los que estuvieron involucrados varios miembros de la Policía Nacional.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitaron que se condenara a la demandada a pagar a su favor, por concepto de indemnización de perjuicios morales, el equivalente en pesos a 100 SMLMV para cada una de las demandantes; por concepto de indemnización por la *“alteración grave a las condiciones de existencia o daño a la vida de relación”* deprecaron el reconocimiento de 100 SMLMV para cada una de ellas; por indemnización de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$29'000.000 y, finalmente, a título de indemnización de lucro cesante, pidieron la suma de \$1.750'000.000.

Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones narró la demanda que la madrugada del 7 de agosto de 2009, el señor Juan de la Cruz Mora, quien trabajaba como transportador en un vehículo tipo camión, luego de realizar la entrega de una mercancía en la plaza de mercado de Paloquemao de Bogotá, emprendió su regreso al municipio de Madrid, Cundinamarca, trayecto en el curso del cual desapareció y no se volvió a tener noticia alguna de su paradero.

Agregó la demanda que ese mismo día sus familiares iniciaron su búsqueda y dieron aviso a las autoridades sobre su desaparición, pero –afirmaron- que su cuerpo fue hallado el 11 de agosto siguiente en un vallado de la finca “San Fernando”, del municipio de Mosquera, Cundinamarca, en compañía del cadáver de otra persona, ambos con señales de tortura y con signos de haber sido ultimados con disparos de gracia.

Expresa la demanda que la desaparición y muerte del señor Juan de la Cruz Mora, así como la de otros 13 transportadores que operaban en zonas rurales de Bogotá, fue cometida por una banda delincencial, de la cual hacían parte varios agentes de la Policía Nacional, prueba de lo cual era que uno de ellos - John Ricardo Céspedes Gaviria-, dentro del proceso penal adelantado en su contra por tales hechos, aceptó los cargos que se le imputaron y se le impuso una condena de 60 años de prisión.

Afirma la parte actora en su libelo que los hechos recogidos en el aparte anterior son constitutivos de “*una falla probada del servicio*”, puesto que los policiales involucrados en ellos se encontraban en horario de servicio cuando procedieron de tal manera y, además, lo hicieron cuando portaban sus uniformes, usaban vehículos y armas de fuego de dotación oficial, amén de haberse prevalido de su condición de agentes de la Policía Nacional para realizar retenes en la vía y, así, lograr perpetrar tales crímenes<sup>2</sup>.

La demanda así planteada fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante proveído de fecha 8 de septiembre de 2011, el cual se notificó en legal forma a la entidad demandada y al Ministerio Público<sup>3</sup>.

**1.2.-** El Ministerio de Defensa -Policía Nacional- la contestó y se opuso a sus pretensiones; para el efecto señaló que, a partir de los hechos narrados en ella, podía inferirse que en el presente caso había operado la causal eximente de responsabilidad consistente en la “*culpa personal de los agentes*”, la de aquellos que cometieron tales hechos, comoquiera que su actuación delictiva estuvo desligada completamente del servicio que les había sido encomendado por la institución<sup>4</sup>.

**1.3.-** Vencido el período probatorio dispuesto en providencia proferida el 2 de febrero de 2012 y fracasada la etapa de conciliación, mediante auto de 9 de julio de 2013 el Tribunal de primera instancia dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>5</sup>.

La parte actora, luego de referirse a los hechos materia de proceso y al acervo probatorio recaudado, reiteró que en el *sub judice* se encontraban acreditados los elementos que configuraban la responsabilidad patrimonial del Estado a título de falla del servicio, concretamente porque se había probado que miembros de la Policía Nacional, mientras se encontraban en horario de servicio y prevalidos de su condición de agentes del Estado, realizaron retenes en las vías con el propósito de hurtar camiones y, posteriormente, ultimar a sus conductores, como

---

<sup>2</sup> Fls. 2 a 24 C. 1.

<sup>3</sup> Fls. 31 a 33 C. 1.

<sup>4</sup> Fls. 34 a 38 C. 1.

<sup>5</sup> Fls. 47 y 93 C. 1.

lo hicieron con el señor Juan de la Cruz Mora, todo lo cual comprometía la responsabilidad patrimonial de la demandada<sup>6</sup>.

En sus alegatos, la entidad pública demandada sostuvo que de conformidad con los elementos de convicción allegados al proceso, podía inferirse que no existía nexo de causalidad entre la conducta delictual de los agentes inculcados y el servicio activo en la Institución, situación que configuraba la causal eximente de responsabilidad denominada “*culpa personal de los agentes*”, más no una falla en el servicio por parte de la Administración<sup>7</sup>.

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal<sup>8</sup>.

#### **1.4.- La sentencia de primera instancia**

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, profirió sentencia el 9 de agosto de 2013, oportunidad en la cual declaró la responsabilidad patrimonial de la demandada en los términos transcritos al inicio de esta providencia.

Para arribar a esa decisión, el Tribunal puso de presente, básicamente, que, a partir del acervo probatorio arrojado al proceso, se tenía acreditado que varios miembros activos de la Policía Nacional hacían parte de una banda criminal que realizaba hurtos a camiones en los municipios de Mosquera y de Funza, hechos por los cuales se adelantó un proceso penal, en el cual se demostró que, a través de la realización de retenes instalados en horas de la madrugada, obligaban a las víctimas a descender de los automotores y, en ese momento, otros integrantes de la misma banda asaltaban el vehículo, luego de lo cual ultimaban a los conductores. Concluyó el *a quo* que todo lo anterior permitía inferir el nexo de causalidad existente entre la falla del servicio alegada y el daño que originó la presente acción indemnizatoria.

En cuanto al reconocimiento indemnizatorio por concepto de perjuicios morales, el fallador de primera instancia señaló la suma de 100 SMLMV a favor de las hijas de la víctima directa y de 30 SMLMV a favor de la señora Rosalba Quintero Prieto. Respecto de ella señaló el *a quo* que, si bien había acudido al

---

<sup>6</sup> Fls. 113 a 117 C. 1.

<sup>7</sup> Fls. 94 a 105 C. 1.

<sup>8</sup> Fl. 118 C. 1.

proceso en calidad de “cónyuge” de la víctima directa, lo cierto es que no acreditó esa condición, por lo que a partir de los testimonios recaudados en el procedía a tenerla como tercera damnificada y hacer el correspondiente reconocimiento resarcitorio.

De otra parte, denegó el reconocimiento indemnizatorio solicitado por perjuicios materiales y por el denominado perjuicio por daño a la vida de relación, pues no encontró prueba de su causación<sup>9</sup>.

### **1.5.- El recurso de apelación**

Contra la decisión que se deja así sintetizada, las partes interpusieron oportunamente sendos recursos de apelación, los cuales fueron concedidos por el Tribunal *a quo* el 11 de febrero de 2014 y vinieron a ser admitidos por esta Corporación el 28 de marzo de esa misma anualidad<sup>10</sup>.

La parte actora manifestó su discrepancia para con la sentencia de primera instancia en lo que respecta al monto de los perjuicios morales que fueron reconocidos a la compañera permanente de la víctima directa y a la denegatoria de reconocimiento indemnizatorio por los perjuicios materiales y por daño a la vida de relación que reclamaba. Para tal efecto indicó que en el proceso se encontraban suficientes medios probatorios que daban cuenta de la existencia e intensidad de dichos perjuicios en la forma cuyo reconocimiento fue pedida en la demanda; asimismo, respecto de la solicitud indemnizatoria por lucro cesante, indicó que se había acreditado debidamente la actividad de transportador que desplegaba la víctima directa y el ingreso que por ello percibía, por manera que -en su sentir- no había razón para haber denegado tales pretensiones<sup>11</sup>.

A su turno, la Nación - Ministerio de Defensa, Policía Nacional- insistió en la configuración de la causal eximente de responsabilidad consistente en la “*culpa personal del agente*”, habida cuenta que los policiales involucrados en los hechos no habrían actuado en función del cumplimiento del servicio público a ellos encomendado, razón por la cual, al no haberse acreditado tal vínculo, resultaba improcedente imputar ese daño al Estado<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Fls. 119 a 131 C. Ppal.

<sup>10</sup> Fls. 162 y 166 C. Ppal.

<sup>11</sup> Fls. 133 a 139 C. Ppal.

<sup>12</sup> Fls. 140 a 147 C. Ppal.

**1.6.-** Una vez se dio traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto si lo consideraba del caso, éste último guardó silencio, mientras que las partes replicaron íntegramente los argumentos expuestos en sus respectivos recursos de apelación<sup>13</sup>.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia de la Sala**

1.1. La Sala es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia proferida el 9 de agosto de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, comoquiera que la demanda se presentó el 13 de mayo de 2011 y la pretensión mayor se estimó en la suma de \$1.750'000.000 por concepto de indemnización de lucro cesante, la cual supera el monto exigido -500 SMLMV equivalentes a \$267'800.000- para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera, para aquella época, vocación de doble instancia ante esta Corporación<sup>14</sup>.

1.2. En cuanto a la **oportunidad para formular la presente acción** indemnizatoria, según se indicó, debe decirse que su ejercicio tuvo por origen la desaparición forzada y la posterior muerte del señor Juan de la Cruz Mora Gil en hechos ocurridos el día 7 de agosto de 2009, razón por la cual, por haberse interpuesto la demanda el 13 de mayo de 2011, se impone concluir que se interpuso dentro de los 2 años que establece el numeral 8° del artículo 136 del C.C.A.

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

A partir de los elementos de convicción arrimados al proceso en legal forma, la Sala tiene por establecidos los siguientes hechos:

---

<sup>13</sup> Fls. 168 a 192 C. Ppal.

<sup>14</sup> Artículo 40, Ley 446 de 1998.

2.1. Que el día 10 de agosto de 2009 la señora Rosalba Quintero Prieto presentó denuncia ante la URI de la Sección de Policía Judicial de Mosquera, Cundinamarca, por la desaparición de su compañero permanente, señor Juan de la Cruz Mora, en la cual, bajo la gravedad de juramento, manifestó que el **7 de agosto** de esa anualidad, la referida persona había salido de su casa en un vehículo tipo camión con destino a la plaza de Paloquemao de Bogotá para transportar unas mercancías y que no había regresado desde entonces<sup>15</sup>.

2.2. Que el cuerpo de Juan de la Cruz Mora fue hallado el **11 de agosto** siguiente por la SIJIN de la Policía Nacional “en un vallado”, junto a otro cuerpo sin vida, en la finca “San Fernando” de la vereda San Francisco del municipio de Mosquera, Cundinamarca<sup>16</sup>.

Las características que exhibía el cadáver del señor Mora Gil se hicieron constar en el acta de levantamiento del cadáver, así (se reproduce de forma literal):

*“Se observa una herida abierta en el abdomen con exposición de intestinos o viseras, en región parietal del cerebro se observa al parecer un orificio de proyectil de arma de fuego. (...) Por las características físicas al parecer puede tratarse del señor Juan de la Cruz Mora reportado como desaparecido el pasado 7 de agosto en un vehículo NKR de acuerdo a lo informado por la señora Rosalba Quintero. (...). Hipótesis de la causa de muerte: presenta herida de arma de fuego y herida abierta con exposición de intestinos y signos de presión en las manos”<sup>17</sup>.*

2.3. Que la referida persona murió como consecuencia del impacto de un proyectil de arma de fuego disparado a corta distancia, comoquiera que, según el informe de necropsia practicada al cadáver, el cuerpo presentaba *“residuos de disparo tipo ahumamiento de 2x2 cms. localizado en región interparietal izquierda. Trayectoria: plano horizontal supero-inferior, antero-posterior y de izquierda a derecha”<sup>18</sup>.*

2.4. Que con ocasión de tales hechos se adelantó el correspondiente proceso penal, el cual culminó con sentencia proferida el 10 de mayo de 2010 por el Juzgado Primero Penal Especializado de Descongestión de Cundinamarca (única prueba aportada de dicho proceso penal), a través de la cual se condenó al señor Jhon Ricardo Céspedes Gaviria a la pena principal de sesenta (60) años de

---

<sup>15</sup> Fl. 24 a 25 C. 2.

<sup>16</sup> Inspección técnica al cadáver del señor Juan de la Cruz Mora, realizada por la SIJIN de la Policía Nacional el 11 de agosto de 2011.

<sup>17</sup> Fl. 4 a 10 C. 2. De igual forma en el registro civil de defunción de la citada persona, se indicó que su muerte se produjo el 11 de agosto de 2009, en el municipio de Mosquera, Cundinamarca (Fl. 3 C. 2).

<sup>18</sup> Fl. 14 a 15 C. 2.

prisión, como autor responsable por los delitos de hurto calificado y agravado, secuestro simple, secuestro extorsivo agravado, homicidio agravado, homicidio agravado en la modalidad de tentativa, concierto para delinquir, tráfico y porte ilegal de armas.

La decisión a la que acaba de hacerse referencia se fundamentó en la aceptación de los cargos que realizó el sindicado, quien afirmó que en acuerdo con varios miembros de la Policía Nacional planearon y ejecutaron **doce (12) hurtos de camiones**, actividad que convinieron cumplir bajo condición de ultimar a los conductores, como en efecto sucedió.

Tales delitos fueron perpetrados durante los meses de junio, julio y agosto de 2009 y desarrollados bajo dos modalidades: la primera, caracterizada por la realización de retenes en horas de la madrugada, mientras los policiales se encontraban en turno de servicio en zonas rurales de los municipios de Funza y Mosquera, Cundinamarca, y así obligaban a los conductores a que descendieran de los vehículos y les permitieran verificar la carga, momento en el que, aprovechándose de esas circunstancias, los demás delincuentes -que se encontraban escondidos-, procedían a intimidarlos con armas de fuego y a ocultarlos en el monte, donde posteriormente procedían a darles muerte con disparos a corta distancia en la cabeza. La segunda modalidad que relató el mencionado policía consistía en que, utilizando a una mujer, contactaban a los conductores para realizar acarreos, los citaban en algún inmueble y, una vez se encontraban en el lugar, los abordaban varios sujetos que procedían a intimidarlos con armas de fuego y, posteriormente, los asesinaban.

De la citada providencia considera la Sala, para mayor claridad de la decisión que habrá de tomar en este caso, retener los siguientes apartes relacionados con la participación de los policiales en la consumación de tales delitos por cuanto no solamente ponen de presente la manera como los crímenes se ejecutaban y la relación que efectivamente tenían con la actividad que ellos cumplían, sino también la pasmosa degradación moral en que habían caído esos agentes (se transcribe de forma literal):

*“Está suficientemente demostrado que **durante los meses de junio, julio y agosto de 2009, bajo la dirección del policial Oscar Rodrigo Velasco alias ‘el Gordo’, entre otros, Mary Luz León Méndez, Orlando Pardo Quiroga alias ‘el Diablo’, Ismael Bautista Gómez alias ‘Culebro’, Edgar Useche alias ‘Flaco’, y***

***Jhon Ricardo Céspedes Gaviria conocido como alias 'Goliat' y quien para ese momento se desempeñaba como auxiliar de la Policía Nacional en la Estación de Mosquera y ejercía funciones principalmente en el CAI Móvil de dicha institución que se ubicaba en varias zonas rurales de los municipios de Mosquera o Funza, se concertaron para la realización de varios hurtos de camiones tipo NPR, NKR y NHR, con la condición según adujo el citado Velasco de asesinar a los conductores de los mismos, y desarrollando para tal efecto, dos clases de modalidades. (...).***

***Es necesario acotar que según lo cuenta Ismael Bautista alias 'Culebro', ninguna de las mencionadas actuaciones se efectuaba sin la autorización de los policiales Velasco y entre otros Jhon Ricardo Céspedes alias Goliat, quien en muchas ocasiones realizó la parte correspondiente a los transportadores, logrando así que ellos descendieran del vehículo, el cual era hurtado, en tanto el respectivo conductor era asesinado. (...).***

*Corolario de lo expuesto, se puede señalar a Jhon Ricardo Céspedes Gaviria, alias Goliat como autor penalmente responsable por los delitos frente a los cuales aceptó cargos y que fueron objeto de formulación de imputación, quedando su participación delimitada de la forma en la cual quedó ampliamente expuesto en el desarrollo de esta sentencia<sup>19</sup> (negritas adicionales).*

2.5. Que tal providencia fue confirmada íntegramente por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca a través de sentencia proferida el 4 de agosto de 2010<sup>20</sup>.

2.6. Que en contra de los uniformados que participaron en tales hechos delictivos, se adelantó un proceso disciplinario por parte de la Policía Nacional, dentro del cual se profirió fallo de primera instancia el 20 de diciembre de 2010 por la Oficina de Control Disciplinario Interno, fallo que decidió *“Responsabilizar Disciplinariamente”* al Patrullero Oscar Rodrigo Velasco Arcos, al Auxiliar de Policía Regular Jhon Ricardo Céspedes Gaviria y al Auxiliar de Policía Regular Cristian Camilo Montoya Arias, por haberlos encontrado responsables de cometer una falta gravísima, a título de dolo, consistente en ***“hacer parte de grupos al margen de la ley”***; en consecuencia, se decidió imponerles la sanción de destitución e inhabilidad general por un término de doce (12) años.

De la decisión a la que se acaba de hacer referencia<sup>21</sup> considera del caso la Sala, por las mismas razones que en el caso anterior, citar los siguientes apartes (se transcribe de forma literal):

---

<sup>19</sup> Fls. 78 a 117 C. 2.

<sup>20</sup> En el expediente obra copia auténtica de dicha providencia a folios 118 a 125 C. 2.

<sup>21</sup> Con relación al alcance probatorio de este tipo de decisiones, la Sala ha precisado que *“... si bien la sentencia penal que se dicte contra el servidor estatal no tiene efectos de cosa juzgada en la acción de reparación directa, no puede desconocerse el valor probatorio que la misma pueda tener en este proceso; por lo tanto, la sentencia penal puede ser el fundamento de la decisión de reparación, cuando constituya la única prueba de las circunstancias del ilícito que ha sido juzgado, de la cual se infieran los demás elementos de la responsabilidad estatal, como lo son el hecho, la autoría del agente estatal y el nexo con el*

“A la luz del anterior análisis probatorio, podemos concluir en conjunto tener certeza que el señor Velasco Arcos Oscar Rodrigo, se encontraba desempeñando funciones como Patrullero de la Policía Nacional en la jurisdicción de la Estación de Policía de Mosquera conforme la minuta de vigilancia durante los meses de junio y julio del año 2009.

Por otra parte, las pruebas indican que el disciplinado **ejerciendo esas funciones como Patrullero de la Policía Nacional en la Estación de Policía de Mosquera, hacía parte de grupos al margen de la ley**, como así lo señalan los diferentes testimonios, funcionarios de policía judicial que adelantaron las labores investigativas en materia penal, que permitieron la desarticulación de la banda y por ende la captura de diferentes personas, entre ellas la del Patrullero Velasco. A partir del testimonio de las demás personas también capturadas en el proceso penal se tiene que **Velasco era el uniformado que dirigía las operaciones delincuenciales del grupo, señalan estas personas al unísono que era Velasco quien emitía las órdenes de cómo debían desarrollarse los ilícitos**, acciones criminales que se venían desarrollando no sólo en la ciudad de Bogotá, sino en especial en jurisdicción del municipio de Mosquera, Cundinamarca, en donde fueron encontrados los cuerpos sin vida del sexo masculino, ciudadanos que según se colige de los testimonios recibidos eran los conductores de los vehículos hurtados, hurtos que se llevaban a cabo mediante dos modalidades (...).

Así las cosas, **las anteriores pruebas dan certeza a este Despacho para proferir la presente decisión, al dilucidar que el Patrullero Velasco Arcos Oscar Rodrigo, sin duda hacía parte de la banda criminal lo que hace reprochable su conducta, pues su proceder se enmarca en que éste utilizaba la función policial para hacer parte de grupos al margen de la ley**<sup>22</sup> (Negrillas y subrayas adicionales).

2.7. Que la decisión disciplinaria antes mencionada fue confirmada en su totalidad por la Inspección General de la Policía Nacional mediante providencia del 30 de diciembre de 2010<sup>23</sup>.

2.8. Que mediante Resoluciones Nos. 536 de 2 de marzo de 2011 y 042 del 16 de marzo de 2011, la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional ejecutó las referidas sanciones de destitución e inhabilidad por doce (12) años en contra de los señores Oscar Rodrigo Velasco Arcos (patrullero), Jhon Ricardo Céspedes Gaviria (Auxiliar de Policía) y Cristian Camilo Montoya Arias (Auxiliar de Policía)<sup>24</sup>.

---

*servicio; pero, se insiste, ese valor de la sentencia penal no surge del hecho de que la misma produzca efectos de cosa juzgada sobre la acción de reparación sino porque esa sentencia constituye una prueba documental para el proceso, que bien puede brindar al juez contencioso certeza sobre los elementos de responsabilidad”* (negrillas adicionales). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, Exp. 16.533, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, y del 28 de enero de 2009, Exp. 30.340, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>22</sup> Fls. 138 a 185 C. 1.

<sup>23</sup> Fls. 185 a 192 C. 1.

<sup>24</sup> Fls. 194 a 198 C. 2.

2.9. Que se percibe desinterés en la Policía Nacional en reconocer la falla estructural de esa institución respecto de un adecuado y eficaz control y vigilancia sobre las actividades desplegadas por sus hombres, prueba de lo cual es, no solamente la manera como ocurrió el hecho de que da cuenta la presente acción, sino también la actitud temeraria que asumió durante el presente litigio, toda vez que, con anterioridad a la presentación y la contestación de la demanda que hoy se decide, tenía esa institución pleno conocimiento de la responsabilidad penal de sus agentes por los hechos debatidos en el presente asunto, puesto que el fallo penal en su contra sirvió de base para la destitución de tales uniformados que se adoptó dentro del proceso disciplinario adelantado por esa institución, pese a lo cual durante el trámite del presente litigio insistió en la configuración de la causal eximente de *“la culpa personal de los agentes”* como único argumento de defensa.

2.10. Finalmente, que los testigos Fredy Giovanni Paipilla Sarmiento, Erlinton Efraín Valderrama López y Edith Solanyi Jiménez Cubillos, dieron cuenta en el proceso de las excelentes relaciones de afecto existentes entre el hoy occiso Juan de la Cruz Mora, sus hijas y su compañera permanente, señora Rosalba Quintero Prieto, al tiempo que resultan concordes en señalar que la muerte de la referida persona causó un profundo dolor y traumatismos psicológicos en sus familiares<sup>25</sup>.

### **3. El daño antijurídico en el presente caso es constitutivo de violaciones graves a derechos humanos**

De conformidad con el material de convicción allegado al proceso, ha de decirse que se encuentra plenamente acreditado en este caso el daño antijurídico sufrido por las demandantes, en tanto la desaparición forzada y posterior ejecución extrajudicial de la cual fue víctima su padre y compañero permanente, señor Juan de la Cruz Mora Gil, constituye una afectación múltiple de distintos bienes jurídicos. Igualmente resulta demostrado por el caudal probatorio que obra en el proceso que tales hechos configuran una **vulneración grave y flagrante de derechos humanos**.

#### **3.1. La desaparición forzada de personas**

En varios instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, de los cuales el Estado Colombiano hace parte, se establecen como elementos

---

<sup>25</sup> Fls. 194 a 198 C. 2.

concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada de personas: i) la privación de la libertad; ii) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y iii) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

En efecto, los artículos 2 y 5 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2007, definen tal conducta ilícita como:

*“... El arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de 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 negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley. (...). La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad, tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable”<sup>26</sup>.*

A su turno, los artículos II y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>27</sup> definen esta figura 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 de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes. (...). Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”(s.f.t.).*

3.2. En el presente asunto, a partir de los hechos que fueron relacionados anteriormente, puede concluirse indefectiblemente que el señor Juan de la Cruz Mora Gil fue víctima de desaparición forzada entre los días 7 a 11 de agosto de 2009, toda vez que durante ese período no se tuvo noticia alguna acerca de la retención de la que fue objeto por parte de miembros de la Policía Nacional sino, únicamente, hasta esa última fecha, cuando su cuerpo fue hallado sin vida en un predio rural en el municipio de Mosquera, Cundinamarca, hecho que constituye una grave vulneración de derechos humanos.

### **3.3. La ejecución extrajudicial**

---

<sup>26</sup> Ratificada por Colombia mediante Ley 1418 de 2010.

<sup>27</sup> Ratificada por Colombia mediante Ley 707 de 2001.

Según la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dicho concepto ha merecido la siguiente consideración de su parte (se transcribe de forma literal):

***“Norma básica 9. (...). El concepto de ejecución extrajudicial se compone de varios elementos importantes: - es un acto deliberado, no accidental, - infringe leyes nacionales como las que prohíben el asesinato, o las normas internacionales que prohíben la privación arbitraria de la vida, o ambas. Su carácter extrajudicial es lo que la distingue de: - un homicidio justificado en defensa propia, - una muerte causada por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que han empleado la fuerza con arreglo a las normas internacionales, - un homicidio en una situación de conflicto armado que no esté prohibido por el derecho internacional humanitario. (...).***

***En lo referente al homicidio perpetrado por agentes del Estado colocando a la víctima en situación de indefensión o inferioridad, es de precisar que esta conducta se identifica con lo que en el derecho internacional de los derechos humanos recibe el nombre de ejecución extrajudicial.***

***Hay ejecución extrajudicial cuando individuos cuya actuación compromete la responsabilidad internacional del Estado matan a una persona en acto que representa los rasgos característicos de una privación ilegítima de la vida. Por lo tanto, para que con rigor pueda hablarse de este crimen internacional la muerte de la víctima ha de ser deliberada e injustificada. La ejecución extrajudicial debe distinguirse, pues, de los homicidios cometidos por los servidores públicos que mataron: a. Por imprudencia, impericia, negligencia o violación del reglamento. b. En legítima defensa. c. En combate dentro de un conflicto armado. d. Al hacer uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza como encargados de hacer cumplir la ley<sup>28</sup> (negritas adicionales).***

3.4. Así pues, en cuanto tiene que ver con la muerte del señor Juan de la Cruz Mora cometida por miembros de la Policía Nacional en las circunstancias antes descritas, ha de decirse que ese hecho constituye una ejecución extrajudicial, habida cuenta que de conformidad con el acta de levantamiento de cadáver su cuerpo presentaba un impacto de disparo en su cabeza realizado a corta distancia, amén de haber puesto a la víctima en condición de indefensión para perpetrar esa ejecución, hecho que también resulta constitutivo de una vulneración grave y flagrante de derechos humanos.

3.5. La Sala destaca que, como puede verse, el derecho a la vida tiene –como es

---

<sup>28</sup> Ver: CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, OEA/Ser. L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, OEA/Ser. L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, OEA/Ser. L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, OEA/Ser. L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, OEA/Ser. L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, OEA/Ser. L/V/II.127, Doc. 4, rev. 1, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia.

apenas natural que ocurra- una amplia protección en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos en los que es parte Colombia. Las normas internacionales relativas a derechos humanos tienen por función, no solo fungir como parámetros de condicionamiento de la constitucionalidad de los ordenamientos internos y de modificación de las modalidades de ejercicio del control de constitucionalidad, sino también, desde el punto de vista del instituto de daños, fundamentar, a partir de normas de referencia supranacional, el juicio de responsabilidad estatal en casos de falla en el servicio<sup>29</sup>.

Pues bien, visto que el hecho que da origen a la presente acción configura conductas que en el ordenamiento internacional de derechos humanos tienen la connotación de graves violaciones a los derechos humanos, corresponde examinar a continuación si esa circunstancia permite concluir en la aplicación de lo que se conoce como responsabilidad agravada del Estado.

#### **4. La aplicación de la responsabilidad agravada del estado colombiano por violaciones graves de derechos humanos**

4.1. Al igual que ocurre en el régimen de responsabilidad estatal internacional y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en los cuales se hace una distinción entre los hechos *ilícitos internacionales* y *las violaciones a normas imperativas de derecho internacional de ius cogens*, para la Sala es claro que resulta procedente aplicar en el régimen interno de responsabilidad del Estado el concepto de la denominada “*responsabilidad agravada*” en aquellos casos específicos de violaciones graves a derechos humanos o al derecho internacional humanitario<sup>30</sup>.

Ciertamente, en atención a las circunstancias de grave desconocimiento de derechos humanos por las que desde hace décadas atraviesa el país, resulta imperioso establecer una diferenciación entre las denominadas fallas o faltas

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto del 2014, Exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Arteaga.

<sup>30</sup> La conveniencia e importancia de establecer una distinción cualitativa entre diferentes tipos de violación del derecho internacional, fue puesta de presente por primera vez por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en el fallo de la *Barcelona Traction* de 5 de febrero de 1970. En esa oportunidad la CIJ precisó que: “... *debe hacerse una distinción esencial entre las obligaciones de un Estado respecto de la comunidad internacional en su conjunto y las obligaciones respecto de otro Estado en el ámbito de la protección diplomática. Por su propia naturaleza, las primeras obligaciones mencionadas conciernen a todos los Estados. Habida cuenta de la importancia de los derechos en cuestión, cabe considerar que todos los Estados tienen un interés legítimo en su protección; se trata de obligaciones erga omnes*”. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, I.C.J., Reports 1970*, párr. 33. (Bélgica v. España), sentencia 5 de febrero de 1970.

administrativas **a partir del examen de la naturaleza misma de las normas o derechos infringidos**, pues, a pesar que desde el punto de vista del título de imputación -falta del servicio-, el juicio de responsabilidad tendría un mismo fundamento jurídico –el desconocimiento de un deber jurídico–, lo cierto es que tales violaciones graves a derechos humanos o al derecho internacional humanitario merecen, como es natural entenderlo, un juicio de recriminación más riguroso que aquel que pueda hacerse respecto de casos relacionados con otro tipo de hechos que no tengan esa connotación.

## 4.2. Responsabilidad internacional agravada en el derecho internacional

El concepto de violaciones flagrantes y sistemáticas a normas de *ius cogens*, ha sido reconocido por la jurisprudencia<sup>31</sup> y por la doctrina internacional como un agravio para la comunidad internacional en su conjunto y no solo para el Estado lesionado<sup>32</sup>, además, el concepto de normas imperativas se basa en un principio general del Derecho Internacional plasmado en las dos Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>33</sup> y en la actualidad está ampliamente aceptado por la comunidad internacional<sup>34</sup>.

Cabe agregar que tales normas imperativas de *ius cogens*, surgen de aquellas normas sustantivas de conducta que prohíben lo que se considera como intolerable por la amenaza que supone para la supervivencia de los Estados y de

---

<sup>31</sup> Al respecto la CIJ, desde sus primeras sentencias ha precisado que, “[e]l genocidio, la agresión, el apartheid y la denegación forzosa de la libre determinación, por ejemplo, que generalmente se consideran prohibidos por las normas imperativas de derecho internacional general, constituyen hechos ilícitos, que ‘estremecen la conciencia de la humanidad’”. (Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Opinión Consultiva, Informes de la C.I.J., 1951, pág. 15).

<sup>32</sup> Consultar por ejemplo: Corte Internacional de Justicia. “Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado”, Opinión Consultiva del 13 de julio de 2004. párr. 159. Dicho desarrollo se ve igualmente reflejado en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Sudáfrica [301 (1971), 418 (1978), 569 (1985)], sobre Rhodesia 216 (1995) y sobre Kuwait 661 de 1990, entre otras.

<sup>33</sup> “El concepto de *ius cogens* ha estado en sus orígenes ligado particularmente al derecho de los tratados. Tal como está formulado el *ius cogens* en el art. 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, [e]s nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general’. Por su parte, el art. 64 de la misma Convención se refiere al *ius cogens* superviniente, al señalar que [s]i surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará’. El *ius cogens* ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia internacionales. ‘En su evolución y por su propia definición, el *ius cogens* no se ha limitado al derecho de los tratados. El dominio del *ius cogens* se ha ampliado, alcanzando también el derecho internacional general, y abarcando todos los actos jurídicos. El *ius cogens* se ha manifestado, así, también en el derecho de la responsabilidad internacional de los Estados’. CrIDH, Condición Jurídica y derechos de los Inmigrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. párr. 98.

<sup>34</sup> James Crawford, artículo denominado “Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, publicado en “United Nations Audiovisual Library of International Law”. En [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa\\_s.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_s.pdf).

sus pueblos y para los valores humanos más básicos<sup>35</sup>. En ese sentido dichas normas han venido a ser acogidas por diversos convenios internacionales de los cuales el Estado Colombiano hace parte y comprenden tanto las normas de Derechos Humanos<sup>36</sup>, como del Derecho Internacional Humanitario<sup>37</sup> y, más recientemente, del Derecho Penal Internacional<sup>38</sup>, las cuales, en su conjunto, consagran un catálogo de preceptos normativos tendientes a prohibir y castigar cualquier atentado contra la vida, la integridad, la libertad y la igualdad, todo lo cual se traduce, en últimas, en las obligaciones de respeto, garantía y efectividad del Estado para con la dignidad del ser humano<sup>39</sup>.

4.3. En la actualidad dicha distinción de violaciones a normas *ius cogens* se encuentra contenida en el artículo 40 del Proyecto de Artículos Sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ONU, 2001)<sup>40</sup>, codificación en la que se introdujo una diferenciación entre el ilícito común y las violaciones a normas imperativas, distinción que permitió extraer consecuencias particulares diferenciadas, cuyo contenido y alcance es del siguiente tenor literal:

*“Violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del derecho internacional general.*

*Artículo 40. Aplicación del presente capítulo.*

***1. El presente capítulo se aplicará a la responsabilidad internacional generada por una violación grave por el Estado de una obligación que emane de una norma imperativa del derecho internacional general.***

---

<sup>35</sup> Antonio Remiro Brotons y otros, *Derecho Internacional. Curso General*, p. 233-234; Manuel Díez de Velasco, *Instituciones De Derecho Internacional Público*, p. 882.

<sup>36</sup> En particular, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles y Degradantes, la Declaración Sobre la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Principios Relativos a una Eficaz, Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias y la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, entre otros convenios.

<sup>37</sup> Tratándose de conflictos armados no internacionales el Artículo 3 Común a los Cuatro Convenios de Ginebra y Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

<sup>38</sup> La Convención Sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, la Convención Para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, los Principios de Cooperación Internacional en la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de los Culpables de los Crímenes de Guerra o de Crímenes de Lesa Humanidad. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. A/CONF.183/9, 17 de julio de 1998.

<sup>39</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de febrero de 2011, Exp. 20.046, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>40</sup> Adoptado por la CDI en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001. El Proyecto se encuentra dividido en cuatro partes, a saber: 1.- La primera se refiere a la definición de las condiciones generales que deben darse para que se produzca la responsabilidad del Estado. 2.- La segunda se ocupa de las consecuencias jurídicas para el Estado responsable. 3.- La tercera parte trata de los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad internacional de un Estado, esto es, examina las posibilidades que tienen otros Estados ante la violación de una obligación internacional y qué medidas pueden adoptar y 4.- Finalmente, el proyecto contiene diversas disposiciones generales aplicables a los artículos en su conjunto.

2. La violación de tal obligación es grave **si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable**" (negritas adicionales).

4.4. Para hablar de *violación grave* a la que se refiere el artículo 40 del Proyecto de Artículos Sobre Responsabilidad y de sus consecuencias, resulta necesario que ocurra la violación de una norma internacional con características especiales (imperativa o *erga omnes*) y que, además, tal violación sea, en los términos del artículo 40 antes mencionado, *grave*, es decir, que deba haber surgido del "*incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación*" de que se trate. El calificativo de "grave" apunta a destacar que el hecho ha de implicar que una violación sea de cierta magnitud, sin que con ello se quiera sugerir que la comisión de otros hechos que impliquen violaciones de derechos humanos no sean graves o resulten, de algún modo, excusables<sup>41</sup>.

En punto a establecer la gravedad de una violación, han de tenerse en cuenta algunas circunstancias, como son la intención de violar la norma; el alcance y el número de violaciones individuales, así como la gravedad de sus consecuencias para las víctimas. También debe tenerse presente que algunas de las normas imperativas vulneradas requieren para su configuración, por su propia naturaleza, una violación intencional en gran escala, especialmente el desplazamiento forzado o el genocidio, entre otras<sup>42</sup>.

Ahora bien, para ser considerada sistemática una violación en los términos del artículo 40 aludido, ésta debe llevarse a cabo de manera organizada y deliberada, y la condición de "flagrante" se refiere –en el lenguaje de ese mismo Proyecto– a la intensidad y evidencia de la violación o de sus efectos y se corresponde a violaciones que equivalgan a un ataque directo y abierto en contra de los valores que protege la norma. Esos términos no son, por supuesto, mutuamente excluyentes; las violaciones graves podrán ser, en principio, sistemáticas y flagrantes, pero también pueden existir violaciones graves que, por su naturaleza, se consumen en un sólo acto, como ocurre en los casos de ejecución extrajudicial o de la desaparición forzada, en la transgresión de la prohibición de tortura o de la esclavitud, entre otros<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Antonio Remiro Brotons y otros, *Derecho Internacional. Curso General*, p. 413-414.

<sup>42</sup> En "*Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos*" (CDI, Comentarios, artículo 40, 2001), Ed. Dykinson, Madrid, 2004, p. 324.

<sup>43</sup> James Crawford, "*Los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional Sobre la Responsabilidad Internacional del Estado. Introducción, Texto y Comentarios*", Ed. Dykinson, Madrid, 2004, p. 308

#### 4.5. Aplicación de la responsabilidad agravada por la Corte IDH

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la responsabilidad internacional agravada ha sido aplicada por la Corte Interamericana en casos relativos a violaciones graves, masivas y sistemáticas de derechos humanos. Al precisar el concepto de la responsabilidad agravada, la Corte IDH ha dicho que “[e]l Estado incurre en ‘Responsabilidad Internacional Agravada’ cuando la violación concreta al derecho de la víctima se suscita en el marco de una práctica sistemática vulneratoria de normas *jus cogens*, que constituyen crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra”<sup>44</sup>.

4.6. A partir de la sentencia proferida el 25 noviembre de 2003 dentro del caso Myrna Mack Chang contra Guatemala<sup>45</sup>, la Corte IDH dio inicio a una nueva teoría de atribución de responsabilidad respecto de los estados parte de la Convención Americana, la cual siguió aplicándose en otros casos posteriores en los que se presentaron violaciones graves a derechos humanos, como aconteció en los denominados casos de la Masacre de Plan de Sánchez contra Guatemala<sup>46</sup>; el caso Goiburú contra Paraguay<sup>47</sup>; el de la cárcel “La Cantuta” contra Perú<sup>48</sup>; en el caso la Masacre de Pueblo Bello<sup>49</sup> y el de la Masacre de Mapiripán<sup>50</sup>, ambos contra Colombia, entre otros<sup>51</sup>.

4.7. Con fundamento en lo anterior, se impone concluir que el concepto de “responsabilidad internacional agravada” ha sido aplicado por la Corte IDH en aquellos casos relativos a violaciones sistemáticas, graves y flagrantes de derechos humanos, específicamente, en casos de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, hechos en los que se demostró que eran planificados o tolerados por autoridades del Estado, es decir, que la imputación de la

---

<sup>44</sup> CrIDH, *Caso Myrna Mack Chang v Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 140; *Caso de la Masacre de Plan de Sánchez v. Guatemala*, sentencia de 29 de abril de 2005, párr. 51; *Caso Goiburú y Otros v. Paraguay*, sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 122; *Caso la Cantuta v. Perú*, sentencia de 29 de noviembre de 2006, párr. 115; *Caso la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 241, entre otras sentencias.

<sup>45</sup> CrIDH, *Caso Myrna Mack Chang v Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 140

<sup>46</sup> CrIDH, *Caso de la Masacre de Plan de Sánchez v. Guatemala*, sentencia de 29 de abril de 2005, párr. 51.

<sup>47</sup> CrIDH, *Caso Goiburú y Otros vs. Paraguay*, sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 122.

<sup>48</sup> CrIDH, *Caso la Cantuta vs. Perú*, sentencia de 29 de noviembre de 2006, párrs. 115-116.

<sup>49</sup> CrIDH, *Caso la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 126.

<sup>50</sup> CrIDH, *Caso la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 241.

<sup>51</sup> En los referidos casos la Corte IDH ha señalado, entre otros tópicos, que “... la responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando los hechos forman parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado, **por ser delitos contra la humanidad que implican un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano.** (...) La responsabilidad internacional del Estado se configura de manera agravada en razón del contexto en que los hechos fueron perpetrados (...)”. CrIDH, *Caso la Cantuta v. Perú*, sentencia de 29 de noviembre de 2006, párrs. 115-116.

responsabilidad en tales eventos sobrevino tanto por efecto de acciones como por omisiones de autoridades estatales<sup>52</sup>.

#### **4.8. Aplicación de la responsabilidad agravada del Estado en Colombia**

De acuerdo con los conceptos que se han dejado esbozados anteriormente, concluye la Sala que, al igual que ocurre en el derecho internacional general y en el Sistema Interamericano de derechos humanos, en aquellos casos sometidos al conocimiento del juez contencioso administrativo, en los cuales se encuentren configuradas violaciones graves o sistemáticas a derechos humanos o al derecho internacional humanitario, resulta procedente -y en los términos de la Convención Americana, obligada- la declaratoria de la “*responsabilidad agravada del estado colombiano*”, habida consideración de la naturaleza de las normas imperativas de *ius cogens* que hubiesen resultado vulneradas, amén de que la Corte IDH ha realizado un desarrollo jurisprudencial en tal sentido que resulta vinculante para los jueces colombianos.

En efecto, tal y como ha sido reiterado por la jurisprudencia de esta Sección, el juez de lo contencioso administrativo es, a su vez, **juez de convencionalidad** en el ordenamiento interno, es decir un juez que integra la normatividad interna con los estándares y reglas de protección del SIDH y que, por lo mismo, tiene como deber no sólo verificar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de respeto y garantía de los derechos humanos por parte de las autoridades públicas internas, sino, también, fundamentar, a partir de esa clase de normas supraconstitucionales, el juicio de responsabilidad estatal, cuando se produzca un daño antijurídico derivado de la vulneración grave y sistemática de derechos humanos.

4.9. La idea que se deja consignada en el anterior párrafo, no resulta propiamente extraña a la jurisprudencia de esta Corporación, como que, en efecto, de tiempo atrás ha tenido ocasión de plantearla en sus decisiones de manera clara y contundente, comoquiera que desde hace décadas la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado ha tenido en cuenta la normatividad internacional en materia de Derechos Humanos a la hora de estudiar la responsabilidad del Estado por violaciones graves de Derechos Humanos.

---

<sup>52</sup> Gabriel Figueroa Bastidas, *La Responsabilidad Internacional Agravada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Artículo publicado en *Responsabilidad Internacional y del Estado*. Colección textos de jurisprudencia, Ed. Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2015, p. 146.

En efecto, en sentencia del 21 de agosto de 1981, proferida con ponencia del H. Magistrado Jorge Valencia Arango, en un caso de ejecución extrajudicial de personas, el cual podría encuadrar dentro de lo que hoy en día se ha denominado “falsos positivos”, esta Corporación razonó sobre el particular de la siguiente manera:

*“Las autoridades de la República, como personeras de la Nación, capturan al ciudadano y lo ponen, contra su voluntad y la de sus parientes y amigos, bajo su guarda y vigilancia, para los efectos legales pertinentes, convirtiéndose los captores y guardadores en el depositario que debe responder, —con obligación de resultado del supremo bien de la vida—, para cuya garantía están instituidas esas autoridades de la República a tenor del artículo 16 de la Constitución Política y que, como derecho ‘inherente a la persona’ en los términos del ‘Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos’ (artículo 6o.) ratificado por Colombia por la Ley 74 de 1968, es la primera causa y razón de la existencia y organización del Estado”.*

Más tarde, sobre el mismo tópico de la aplicación de la normatividad internacional a la solución de casos sometidos a la decisión de esta jurisdicción, el Consejo de Estado ha precisado que el juez contencioso administrativo es, a su vez, un juez de convencionalidad, y en tal sentido ha señalado que,

*“... el Juez Administrativo no es un mero ejecutor formal de las normas legales, sino que en consideración al rol funcional que desempeña dentro del Estado Social de Derecho, es su obligación, antes que nada, ser garante de la corrección constitucional en la interpretación y aplicación de las normas legales, al igual que ejercer, ex officio, el control de convencionalidad que se le impone en razón a la fuerza vinculante de los tratados de Derechos Humanos y su doctrina”<sup>53</sup>.*

4.10. En línea con el anterior razonamiento, viene a ser claro que en un determinado caso, en el cual se acredite violaciones graves a derechos humanos que impliquen la infracción flagrante y sistemática de normas *ius cogens*, (delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra), los jueces colombianos pueden y deben, por una parte, llevar a cabo un análisis de convencionalidad sobre la conducta del Estado, de lo cual se podría concluir por un lado, un quebrantamiento normativo internacional, y por otro lado, tienen la posibilidad de declarar en esos eventos -al igual que lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, la configuración de “*la responsabilidad internacional agravada*”.

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto proferido el 17 de septiembre de 2013, Exp. 45.092, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

4.11. En este punto, la Sala estima necesario precisar a efecto de resaltar que no en todo caso de violación de derechos humanos viene a ser procedente una declaración como la que acaba de indicarse, toda vez que una declaratoria de responsabilidad de esa índole sólo resulta procedente en aquellos casos en los cuales concurren los siguientes elementos:

- Que las acciones/omisiones que hayan generado el daño constituyan violaciones graves o flagrantes de normas imperativas de derecho internacional de *ius cogens*, **específicamente, delitos de lesa humanidad y/o crímenes de guerra y;**
- Que tales violaciones sean atribuibles o imputables, según las normas del derecho interno e internacional, al Estado colombiano.

4.12. Ahora bien, en cuanto hace a las consecuencias de dicha declaratoria de responsabilidad agravada del Estado, se debe precisar que, como atrás se advirtió, lo que se pretende mediante dicha declaratoria de responsabilidad agravada es permitirle al juez de la Administración la adopción de medidas de reparación integral del daño antijurídico, incluidas las medidas de no repetición y ello con el fin de garantizar que tales conductas constitutivas de vulneraciones graves a derechos humanos o al derecho internacional humanitario no se vuelvan a producir.

En ese sentido, además de las medidas de reparación integral adoptadas por el Consejo de Estado, se deberán aplicar, en cada caso concreto, los criterios expuestos por esta Corporación en la sentencia de unificación de la Sala Plena del 28 de agosto del 2014, en la cual se determinó que esta clase de vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados deben ser reconocidos como una tercera categoría de daños inmateriales autónomos<sup>54</sup>.

4.13. Así las cosas, siempre que se produzca la declaratoria de la responsabilidad agravada del Estado, se deberá otorgar, además de las indemnizaciones correspondientes en cada caso, una indemnización adicional por concepto de daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados a favor de las víctimas en cada caso, así como también se deberán adoptar medidas de

---

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto del 2014, Exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Arteaga.

reparación integral que resulten pertinentes y necesarias, dado que las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, tienen efectos expansivos y universales, es decir, no solamente están destinadas a tener incidencia concreta en la víctima y su núcleo familiar cercano, sino a todos los afectados y a incidir más allá de las fronteras del proceso: a la sociedad en su conjunto y al Estado, amén de propender porque dichas conductas lesivas no se vuelvan a producir, es decir, que se propende por su no repetición.

#### **5.- Caso concreto. Declaratoria de la responsabilidad agravada del Estado por la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial del señor Juan de la Cruz Mora Gil.**

Establecida la configuración de las violaciones graves de derechos humanos constitutivas del daño antijurídico en el presente asunto, comoquiera que eso es lo que se vino a constituir con la desaparición y posterior ejecución del señor Juan de la Cruz Mora, en hechos ocurridos entre el 7 y el 11 de agosto de 2009 en el municipio de Mosquera, Cundinamarca, protagonizados por varios agentes la Policía Nacional -en las circunstancias indicadas anteriormente-, corresponde ahora a la Sala abordar el análisis de imputación con el fin de determinar si en este caso concreto dicho daño le puede ser atribuido a la demandada y, de serlo, decidir si resulta procedente declarar la responsabilidad agravada del Estado.

5.1. En el caso que hoy corresponde decidir a la Sala, a partir del examen detallado de los medios probatorios a los cuales ya se hizo referencia, podría en gracia de discusión concluirse -como propone la demandada-, que, en principio, la desaparición forzada y posterior ejecución extrajudicial de que fue víctima el señor Juan de la Cruz Mora hubiese devenido del actuar personal de los agentes agresores, comoquiera que dicha conducta o actividad delictiva claramente no estaba determinada o encaminada a la prestación del servicio público que les había sido encomendado (la seguridad ciudadana y del estado), ni al cabal desempeño de las funciones propias del cargo del cual estaban investidos. Sin embargo, debe decir la Sala que en este caso lo acontecido se encuentra inescindiblemente atado a la prestación del servicio de la Policía Nacional, razón por la cual forzoso resulta concluir que con su ocurrencia se configuró una ostensible falla del servicio por parte de la demandada -tanto por acción como por omisión-, como pasa a explicarse.

#### **5.2. Falla del servicio por acción**

Tal y como se dejó indicado, pues así ha resultado establecido en el proceso, en la comisión de la desaparición forzada y la posterior ejecución extrajudicial del señor Mora Gil participaron directamente los señores Oscar Rodrigo Velasco Arcos (patrullero de la Policía), Jhon Ricardo Céspedes Gaviria (Auxiliar de Policía) y Cristian Camilo Montoya Arias (Auxiliar de Policía), que para el momento de los hechos se encontraban en servicio activo, a pesar de conocer sus obligaciones, desviaron y pervirtieron de manera deliberada y voluntaria el servicio público a ellos encomendado por la Constitución y las leyes, como lo pone de presente la sanción de destitución que les fue impuesta por el Jefe de la Oficina de Control Interno de la propia Policía Nacional, sanción de naturaleza **disciplinaria** que les sobrevino en atención, precisamente, a que se encontraban en servicio activo y a que, prevalidos de su condición de agentes de la Policía Nacional durante los meses de junio, julio y agosto de 2009, perpetraron conductas tipificadas como graves violaciones del estatuto disciplinario que, a la vez, constituían proceder ilícitos por los cuales se les investigó y, también, se les condenó penalmente<sup>55</sup>.

Significa lo que hasta aquí se deja dicho -y es lo que quiere destacar la Sala en este punto-, que fue su condición de policías activos y en servicio lo que les permitió realizar retenes en la vía pública en horas de la noche y en el lugar de su jurisdicción, esto es el municipio de Mosquera, Cundinamarca (mientras se suponía que cumplían con la obligación de garantizar la seguridad ciudadana).

Para realizar su cometido, le imponían a los ciudadanos que por allí se desplazaran que se detuvieran, quienes –como antes se dijo- lo hacían con la convicción de que se trataba de una actividad legítima de las autoridades de Policía, circunstancia que les facilitaba a esos uniformados -delincuentes-, despojarlos de los vehículos y conducirlos a sitios alejados, en donde los asesinaban, para luego desaparecer sus cuerpos.

5.3. Los agentes de la Policía Nacional que cometieron la desaparición y posterior ejecución del señor Mora Gil, pese a que, efectivamente, se desviaron de los deberes propios del servicio para el cual estaban destinados, lo cierto es que, en términos fácticos y jurídicos, su conducta sí tenía un vínculo indiscutible con él,

---

<sup>55</sup> En efecto, vale la pena recordar que en la decisión disciplinaria que destituyó a los mencionados uniformados se concluyó, entre otros tópicos que “*el disciplinado ejerciendo funciones como Patrullero de la Policía Nacional en la Estación de Policía de Mosquera, hacía parte de grupos al margen de la ley ...*”.

pues, precisamente, esa condición de agentes activos de la institución les permitió realizar tales retenes con apariencia de legítimos y poner en estado de indefensión al hoy occiso para posteriormente ejecutarlo, como desenlace fatal de esa cadena de actos criminales, todo lo cual compromete la responsabilidad patrimonial de la demandada bajo el título de falla del servicio.

5.4. La anterior situación ubica el presente asunto en el marco de lo que la jurisprudencia de esta Sección ha establecido en ese tipo de casos, evento en el cual se debe examinar la situación concreta y determinar si el funcionario actuó frente a la víctima prevalido de su condición de autoridad pública, lo que equivale a decir que lo que importa examinar no es la intencionalidad del sujeto, ni su motivación interna, sino la exteriorización de su comportamiento<sup>56</sup>.

5.5. Debe señalarse, también, que de manera semejante a lo que ocurre en el derecho interno, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para realizar el estudio de imputación de responsabilidad frente a un Estado, es necesario determinar que el “hecho ilícito” hubiese sido cometido por un órgano o agente estatal que, por su actividad o inactividad, pudiere comprometer la responsabilidad internacional del Estado, independientemente de cuál hubiere sido su voluntad, **actuación que puede estar dentro o fuera de sus atribuciones, o en cumplimiento de la normativa interna**. Al respecto, la Corte IDH desde sus primeros casos que conoció sostuvo que la responsabilidad del Estado puede emanar de la actuación de cualquiera de sus órganos, así:

*“... es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que **es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aún si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno**”<sup>57</sup> (negritas y subrayas adicionales).*

5.6. En esa línea de argumentación, viene a ser claro que no obstante que una vulneración de derechos humanos tenga su génesis directa, material y causal en la conducta delictual de miembros o agentes del Estado, ello no puede significar

---

<sup>56</sup> Consultar por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de junio de 2001, Exp. 13.303, M.P. Ricardo Hoyos Duque. En aquella oportunidad se concluyó con absoluta claridad que “... lo que importa (...), 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”.

<sup>57</sup> CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 169 y, en similar sentido, consultar, *Caso Masacre de Pueblo Bello*, sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 123.

que, necesariamente, se configure una causa extraña que lo exima de responsabilidad, toda vez que dicho daño puede devenir imputable al Estado si el comportamiento del agente estuvo ligado o vinculado al servicio público, lo que en términos jurídicos implica abordar un estudio de conexidad, con miras a determinar si la potestad o investidura pública fue definitiva o determinante en la producción del daño antijurídico<sup>58</sup>, circunstancia que -como se vio- quedó demostrada en el presente asunto.

### **5.7. Falla de servicio por la omisión de la Policía Nacional respecto del control y vigilancia sobre los hombres a su cargo.**

En este punto resulta menester señalar que los policiales referidos fueron condenados penal y disciplinariamente por pertenecer a una banda delincuencial, la cual había perpetrado tales delitos de desaparición forzada, hurto agravado y homicidio en al menos doce (12) oportunidades durante los meses de junio, julio y agosto de 2009 y valiéndose del mismo *modus operandi*, con lo cual se concluye también que la desaparición y muerte del señor Mora Gil no se trató de un hecho aislado, sino que hizo parte de una cadena de hechos delictivos cometidos por miembros de la Policía Nacional, sin que hubiese existido algún tipo de control efectivo por parte de la institución demandada.

En efecto, resalta la Sala que la conducta irregular de los agentes de la Policía Nacional, tuvo como antecedente determinante la ocurrencia de varias fallas de vigilancia y control de los mandos de esa institución sobre la realización de retenes en la vía pública que desplegaban sus servidores, específicamente, en la circunstancia de no haber adoptado medida alguna de coordinación, seguimiento y verificación sobre la actividad que deberían desplegar los uniformados que realizaban tales retenes, todo lo cual permitió que, en el momento mismo en que los agentes lo quisieron, pudieron pervertir las funciones a su cargo y así lograr perpetrar los gravísimos delitos que cometieron (ejecución extrajudicial y desaparición forzada).

5.8. De acuerdo con el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional<sup>59</sup>, los Comandantes de Policía, en todos los niveles, deben

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de enero de 2009, Exp. 30.340, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>59</sup> Resolución No. 03514 DE 2009 (noviembre 5) “Por la cual se expide el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional”. Expedida por el Director General de la Policía Nacional de Colombia.

**supervisar el comportamiento ético y disciplinario del Talento Humano bajo su cargo, así como diseñar, implementar y establecer mecanismos y metodologías necesarios, para optimizar la prestación del servicio y prevenir actos de corrupción internos por parte del Talento Humano adscrito a la unidad<sup>60</sup>.**

De acuerdo con ese mismo reglamento, para esa Institución castrense son prioritarios dos valores que, aunque independientes, están en permanente conexión y le exigen al servidor público policial un comportamiento coherente tanto en su ámbito personal como en el ámbito laboral: la integridad y la transparencia. La integridad que hace referencia al comportamiento recto, probo e intachable de los policías en cumplimiento de los principios éticos y en el desempeño de sus funciones, que deben reflejar en el manejo honrado y pulcro de los bienes públicos encomendados en razón de su función. La transparencia, referida a la claridad de sus actos, sin dejar que ningún tipo de duda pueda dejar sus desempeños<sup>61</sup>.

Es preciso señalar en este punto que la Policía Nacional genera e impone a quien voluntariamente ingresa a la institución un compromiso de conducta pública y privada intachable -proceso de integralidad policial y código de ética-, el cual implica para los superiores el ejercicio de facultades preventivas y de control, con miras a posicionar a los uniformados como referentes sociales o modelos a seguir en los ámbitos personal, familiar, laboral, social e institucional<sup>62</sup>.

5.9. En este caso, se echa de menos la adopción de medidas efectivas de fiscalización y control por parte de la Policía Nacional, tendientes a lograr el cabal comportamiento que exige la institución a sus integrantes, lo que denota indiferencia o tolerancia frente al comportamiento de los uniformados en el ámbito personal y profesional, hecho que resulta contradictorio si se considera que los mandos superiores de la institución deben examinar el proceder de sus hombres con el fin de prevenir y enfrentar todo tipo de actos de corrupción, lo cual pone de manifiesto –además- el incumplimiento de los compromisos de la institución para con la sociedad en general y evidencia un problema estructural de descomposición moral y disciplinaria en esa institución que se vivencia de tiempo

---

<sup>60</sup> Artículos 14 a 17 del referido manual de la Policía Nacional.

<sup>61</sup> Lineamientos generales de política para la Policía Nacional. Tomo 1. Dirección General. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 2007. En [http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales\\_de\\_consulta/108218\\_Manual%20Operaciones.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/doctrina/manuales_de_consulta/108218_Manual%20Operaciones.pdf).

<sup>62</sup> En similares términos consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de mayo de 2015, Exp. 26.958, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

atrás y se expresa en la reiterativa y creciente participación de sus miembros en hechos delictivos de diversa naturaleza acaecidos a lo largo y ancho del país.

5.10. En casos similares al que hoy corresponde decidir a esta Sala y en los cuales se ha declarado la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de los deberes control respecto del personal y los instrumentos de dotación oficial (armas de fuego y vehículos automotores), la Sala que integra esta Subsección del Consejo de Estado ha razonado bajo el siguiente tenor:

*“Resalta la Sala que la Fuerza Pública ostenta la custodia y resguardo respecto de los hombres e instrumentos destinados a la prestación del servicio a ella encomendado en la Constitución Política y en el ordenamiento jurídico, por tal razón, debe existir un grado notable de disciplina y control estricto sobre sus agentes, su armamento y sus vehículos automotores, ello con el fin de impedir que tales instrumentos -los cuales per se comportan un riesgo-, sean utilizados para causar daños a los particulares y, más aún, que se destinen a la comisión de actividades delictivas, todo lo cual lleva a deducir, como se indicó, la configuración de una falla en la vigilancia sobre los hombres e instrumentos a cargo de la Policía Nacional, falla que está relacionada directamente con el hecho dañoso por cuya indemnización se demandó<sup>63</sup> (negritas adicionales).*

5.11. Todo lo anterior permite a la Sala negar la configuración en este caso de la alegada ocurrencia de la causal de exoneración de responsabilidad denominada *“culpa personal del agente”* como causa extraña, en consideración a que la Policía Nacional tenía la obligación de ejercer control sobre el comportamiento y actuar de su personal, todo ello con el fin de evitar que los hombres e instrumentos destinados al servicio se destinaran para la comisión de actividades ilícitas, como en este evento aconteció.

---

<sup>63</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A, sentencia del 9 de septiembre de 2015, Exp. 35.574. en ese mismo sentido consultar sentencia de 24 de julio de 2013. Exp. 23.958. En aquella oportunidad la Sala declaró la responsabilidad del Estado por el hurto de unas esmeraldas a un particular por parte de un agente de Policía que utilizó un vehículo oficial para perpetrar ese delito; para tal efecto, se consideró que en virtud de la *‘posición de garante’* frente a los objetos de dotación oficial (armas, vehículos u otros elementos que impliquen peligro), los cuerpos de seguridad del Estado deben impedir que se cometan daños y/o ilícitos con tales instrumentos de dotación y, en consecuencia, deben responder por los daños que se cometan con los mismos; en tales eventos, no importa si se actuó o no con diligencia y, por lo tanto, basta probar que se hubiere cometido el daño que estaba obligado a impedir para declarar la responsabilidad del Estado. De igual forma en sentencia del 27 de marzo de 2014, Exp. 27.193, esta Subsección del Consejo de Estado declaró la responsabilidad de la Policía Nacional en un caso en el que se probó la muerte de un particular dentro de la Estación de policía del municipio de Zipaquirá, en esa providencia se precisó que *“la muerte de una persona dentro de la estación de Policía en la cual se vio involucrado de forma directa el oficial de la Policía Wilson Bustamante Cardona, más allá de un juicio de responsabilidad netamente fáctico, le resulta imputable jurídicamente a la entidad demandada, toda vez que dentro del proceso se encuentra acreditado el comportamiento negligente y descuidado de la entidad demandada en el control y custodia tanto del personal a su cargo como de las personas y vehículos automotores que ingresan a esa institución, lo cual propició -sin duda-, la comisión de actividades irregulares dentro de la estación de Policía de Zipaquirá, incluido, claro está, el homicidio del señor Rigoberto Hernández Barrios”*.

5.12. Preocupa profundamente a la Sala el crecido número de casos en los cuales miembros de la Fuerza Pública se han visto involucrados en hechos delictivos o en la vinculación a bandas criminales, tal y como ha venido a ser de público conocimiento a nivel nacional.

En efecto, para dar fuerza de convicción a la afirmación que acaba de hacerse, la Sala estima necesario realizar un recuento de algunos de los principales hechos delictivos registrados por diferentes medios de comunicación de nivel nacional en los últimos cinco (5) años<sup>64</sup>, en los cuales se indica que han tenido participación directa agentes de la Fuerza Pública, recuento que tiene **como único propósito** hacer conciencia en la demandada acerca de la urgencia de tomar medidas eficaces en torno del problema expuesto.

- El 3 de noviembre de 2010 el periódico El Tiempo, informó de la captura de **cuatro** policías que ofrecían información confidencial relacionada con los operativos que realizaban las autoridades frente a la banda delincuenciales conocida como “Los Urabeños”<sup>65</sup>.

- El 30 de mayo de 2011 el diario El Universal informó que en operativos realizados por la Fiscalía y la Armada Nacional en el departamento del Chocó, se produjo la captura de **siete** policías por pertenecer presuntamente a la banda criminal “Los Rastrojos”, policiales que fueron sindicados de los delitos de homicidio, extorsión y desplazamiento forzado de personas de la región<sup>66</sup>.

- El 9 de junio de 2011 El Universal<sup>67</sup> registró una noticia similar sobre la captura de **23** policías por el delito de narcotráfico. Tales uniformados tenían como labor

---

<sup>64</sup> Respecto de tales informes periódicos cabe anotar que, en principio, deben ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido. Sobre la utilidad de dichos medio de prueba esta Sección del Consejo de Estado ha considerado que: *“Es necesario dilucidar qué valor probatorio le otorga la Sala a la información de prensa, ya que el principal problema para su valoración es la necesidad de cuestionar la verosimilitud que pueda ofrecer de la ocurrencia de los hechos. Más aún, es necesario considerar racionalmente su valor probatorio como prueba de una realidad de la que el juez no puede ausentarse, ni puede obviar en atención a reglas procesales excesivamente rígidas. De acuerdo con los anteriores argumentos, la Sala tendrá en cuenta la información consignada en tales informes de prensa”*. Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de octubre de 2015, Exp. 34.677.

<sup>65</sup> Consultado el día 12 de febrero de 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8264643>.

<sup>66</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/capturados-en-choco-7-policias-presuntos-integrantes-de-los-rastrojos-26800>

<sup>67</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/capturados-23-policias-por-narcotrafico-28411>

oficial la seguridad de la Isla de San Andrés, pero mantenían vínculos con una red de narcotraficantes denominada “Los Rastrojos”.

- Ese mismo día -9 de junio de 2011-, El Universal<sup>68</sup> registró otro caso ocurrido en Villavicencio, en el cual se informó de la captura por parte de la Fiscalía de **ocho** policías sindicados de haber hurtado un cargamento de cocaína.

- El 4 de agosto de 2011 El Nuevo Siglo<sup>69</sup> informó de la captura de **seis** policías en Medellín, sindicados de tener vínculos con bandas criminales.

- La F. M. Radio<sup>70</sup> informó el 27 de junio de 2012 que en los departamentos de Chocó y Huila fueron capturados **cuatro** policías por presunto vínculo con la banda criminal “Los Rastrojos”.

- El 12 de julio de 2013 El Tiempo<sup>71</sup> publicó una noticia relacionada con la captura de **ocho** policías en Medellín, sindicados de tener vínculos con la denominada “oficina de Envigado”.

- El 19 de julio de 2013 El Espectador<sup>72</sup> informó la captura de **cuatro** policías, uno de los cuales era el comandante de un CAI, ubicado en el centro de Bogotá, quienes presuntamente harían parte de la banda denominada “La Empresa de Buenaventura”, comprometida con el tráfico de drogas.

- El 2 de mayo de 2014 El Universal<sup>73</sup> informó que en el municipio de Maceo, Antioquia, fue capturado el Comandante de la Estación de Policía por presuntamente tener vínculos con la organización criminal “Los Urabeños”.

---

<sup>68</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/capturados-23-policias-por-narcotrafico-28411>

<sup>69</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/8-2011-capturados-seis-polic%C3%AD-por-nexos-con-las-bacrim.html>

<sup>70</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.lafm.com.co/noticias/los-rastrojos/27-06-12/cuatro-policias-entre-los-32>.

<sup>71</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12926093>

<sup>72</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-cuatro-policias-nexos-banda-criminal-articulo-434806>

<sup>73</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/cae-policia-por-supuestos-nexos-con-los-urabenos-158518>

- El 25 de octubre de 2014 El Heraldó<sup>74</sup> informó que en los departamentos de Guajira y Cesar fueron destituidos **ocho** integrantes de la Policía, entre ellos oficiales y suboficiales, por tener vínculos y colaborar con bandas de narcotráfico.
- El 20 de diciembre de 2014 la revista Semana informó que en la ciudad de Cali se produjo la captura de **dieciséis** patrulleros activos porque, supuestamente, mantenían nexos con una banda delincuenciaal.
- El 3 de diciembre de 2014 Radio Santa Fe<sup>75</sup> 1070 a.m. informó acerca de la captura de **diecinueve** policías en Medellín por presuntos vínculos con el “Clan Úsuga”.
- El 6 de mayo de 2015 El Espectador<sup>76</sup> informó sobre la captura de **nueve** policías que tendrían vínculos con organizaciones que se dedicaban al tráfico de drogas en el Tolima.
- El 20 de noviembre de 2015 El Colombiano<sup>77</sup> divulgó la noticia sobre la captura de un policía en el municipio de Cisneros, Antioquia, por presuntamente colaborar con una organización criminal local.
- El 11 de febrero de 2015 Caracol Radio<sup>78</sup> informó de la captura de **un teniente** de la Policía Nacional quien, presuntamente, pertenecía a una de las bandas criminales de “microtráfico” más grandes del centro de Bogotá.
- El 13 de febrero de 2016 El Tiempo<sup>79</sup> publicó la noticia relacionada con la condena a **dos** policías en Bogotá, por clonar tarjetas en cajeros automáticos.

---

<sup>74</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.elheraldo.co/nacional/destituyen-8-policias-por-nexos-con-marquitos-171367>.

<sup>75</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.radiosantafe.com/2014/12/03/capturan-19-agentes-de-la-policia-vinculados-al-clan-usuga-en-medellin/>

<sup>76</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-nueve-policias-trafico-de-droga-ibague-articulo-558956>

<sup>77</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/capturan-a-un-policia-de-cisneros-por-supuestos-nexos-con-una-banda-DY3155005>

<sup>78</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: [http://caracol.com.co/emisora/2016/02/11/bogota/1455195803\\_571405.html](http://caracol.com.co/emisora/2016/02/11/bogota/1455195803_571405.html)

<sup>79</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/condena-a-patrulleros-de-la-policia-por-clonacion-de-tarjetas/16508617>

- El 23 de febrero de 2016 El Espectador<sup>80</sup> registró la captura de **14** policías sindicados de pertenecer a una banda delincuencial de narcotráfico en el sector conocido como “El Bronx” de la localidad de Santa Fe, en Bogotá. Entre los capturados se encontraban: un teniente, cuatro suboficiales y nueve patrulleros de un CAI de esa localidad.

- El 1° de abril de 2016 Noticias RCN<sup>81</sup> registró que nueve (9) policías fueron capturados en el departamento de Nariño, por hacer retenes en el curso de los cuales colocaban alcaloides en los maleteros de los vehículos que requisaban, tras lo cual exigían dinero a sus ocupantes para evitar la presunta judicialización.

5.13. El cúmulo de hechos registrados por los diferentes medios de comunicación al que se acaba de hacer referencia, da cuenta del preocupante -por decir lo menos-, número de policiales vinculado con bandas criminales y comprometido con la perpetración de múltiples delitos, circunstancia que pone de presente una falla sistemática y estructural relacionada con la ausencia de un riguroso control dentro de la institución policial, tanto en el proceso de incorporación a la institución, como en la permanencia y en el funcionamiento o ejercicio de funciones por parte de los policiales, falencias éstas que debilitan su estructura y que dificultan su adecuado accionar en pos de cumplir con el cometido que le es propio, de paso, se pierde legitimidad y se compromete la estabilidad misma del Estado y de la sociedad.

Los hechos que se dejan vistos revelan, por sí mismos, la ausencia dentro de la institución policial de una formación especial que influya de manera determinante en la conducta de los agentes, y denota, como ya se dijo, la ausencia de vigilancia y control efectivo respecto del comportamiento de los uniformados, tanto dentro como fuera del servicio, lo cual resulta indispensable para evitar que los uniformados resulten contaminados por las conductas punibles de quienes deben combatir.

---

<sup>80</sup> Página Web consultada el 12 de febrero de 2016 en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/legalizan-captura-de-14-policias-implicados-red-de-mic-articulo-615278>.

<sup>81</sup> Página Web consultada el 2 de abril de 2016 en <http://www.rcnradio.com/locales/capturan-9-policias-narino/>.

5.14. En este punto cabe precisar que, a pesar de que las instituciones judiciales cumplen con sus deberes en cuanto tiene que ver con la investigación y la sanción de los responsables de delitos cometidos por miembros de la Fuerza pública, lo cierto es que ello, junto con la labor disciplinaria desplegada en el interior de la institución, han sido insuficientes, tardías e inanes para la resolución de tal situación que, como se advirtió, amenaza con la estabilidad misma de la institución.

## **6.- Reparación integral del daño antijurídico**

Estima la Sala necesario precisar que si bien mediante sentencia proferida el 10 de mayo de 2010, el Juzgado Primero del Circuito Especializado de Bogotá condenó al señor Jhon Ricardo Céspedes a la pena de 60 años de prisión por la comisión de los delitos antes referidos, lo cierto es que en esa misma sentencia se dejó constancia que las víctimas de tales hechos no tenían deseo de promover incidente alguno de reparación integral dentro del proceso penal, pues acudirían a la jurisdicción de lo contencioso administrativa para reclamar la indemnización correspondiente, por manera que la Sala procederá a determinar en esta oportunidad la reparación integral de los demandantes.

### **6.1.- Perjuicios morales**

Según se acreditó, el daño que se imputó a la entidad demandada en la sentencia de primera instancia se produjo por la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial del señor Juan de la Cruz Mora, ocurrida en las circunstancias descritas en el capítulo precedente de esta providencia, todo lo cual produjo a las demandantes, sin duda, una afección moral que debe ser indemnizada.

6.1.1. Acerca de los daños causados por la desaparición y muerte de una persona, resulta necesario precisar que con la simple acreditación de la relación de parentesco que se obtiene mediante la aportación al proceso de los respectivos registros civiles de nacimiento, resulta procedente -según lo ha indicado la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación- presumir que los parientes cercanos de una víctima fatal han sufrido un perjuicio de orden moral. En efecto, la acreditación de tal circunstancia, para eventos de perjuicios morales reclamados por abuelos, padres, hijos, hermanos y nietos, cuando alguno de estos hubiere fallecido o sufrido una lesión, permita, del contenido del artículo 42 de la

Carta Política<sup>82</sup> y de las máximas de la experiencia, que venga a ser posible inferir que los peticionarios han sufrido el perjuicio por cuya reparación demandan.

Agréguese a lo anterior que resulta apenas natural y evidente que los seres humanos sientan desolación, depresión, zozobra, miedo y otras afecciones cuando se produce la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial de un ser querido; asimismo, se tiene por entendido que la tasación de tal perjuicio de carácter extrapatrimonial, dada su especial naturaleza, no puede tener un efecto sino compensatorio -pues en muchos casos resulta imposible volver a la situación anterior al daño-, razón por la cual corresponde al juzgador, con fundamento en su prudente juicio, establecer, en la situación concreta, el valor que corresponda, para cuyo propósito debe tener en cuenta la naturaleza y gravedad de la aflicción y sus secuelas, todo ello de conformidad con lo que se encuentre demostrado en el proceso y lo que la experiencia humana indique.

6.1.2. Teniendo en cuenta que la valoración de dichos perjuicios debe ser hecha por el juzgador, en cada caso concreto, según su prudente juicio, en el presente asunto se considera que la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial del señor Juan de la Cruz Mora, evidencian el profundo padecimiento moral al que fue sometida tanto la víctima directa como sus familiares que tuvieron que vivir la zozobra de la desaparición por varios días y posteriormente la atroz ejecución a la que se sometió a su ser querido, todo lo cual permite inferir una mayor afectación moral por lo escabroso del suceso, circunstancia ésta que impone modificar la sentencia de primera instancia y lleva a la Sala al reconocimiento de una indemnización equivalente al valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ejecutoria de esta providencia, en favor de la compañera permanente e hijas de la mencionada víctima directa, monto que de acuerdo con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014<sup>83</sup> **resulta procedente en casos de violaciones graves a derechos humanos.**

Ciertamente, en dicha providencia se indicó que, en tales eventos, podrá otorgarse una indemnización mayor de los 100 SMLMV, cuando existan circunstancias debidamente probadas que permitan inferir una mayor intensidad y gravedad del

---

<sup>82</sup> “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables”.

<sup>83</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, Exp. 32988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

daño moral, sin que en tales casos el monto total de la indemnización pueda superar el triple de los montos indemnizatorios.

6.1.3. En este caso específico se cumplen las condiciones señaladas en la citada providencia de unificación, en tanto se halla demostrado la desaparición forzada y posterior ejecución extrajudicial a la que fue sometido el señor Juan de la Cruz Mora, lo cual permite concluir sobre el padecimiento moral especialmente grave de las demandantes.

De ahí que, en atención a la grave violación de derechos humanos, la Sala considera procedente dicho reconocimiento de 200 SMLMV, puesto que, a pesar de que en la demanda se solicitó el rubro de 100 SMLM, la jurisprudencia de esta Sección ha reiterado que en virtud de la aplicación del principio de reparación integral, y en lo consagrado en el artículo 16 de la ley 446 de 1998, debe ceder el fundamento procesal del principio de congruencia o, incluso, de la “*no reformatio in pejus*”, ante la primacía del principio sustancial de la “*restitutio in integrum*”<sup>84</sup>, máxime cuando se acredite -como en este caso-, la afectación grave a derechos humanos y la consiguiente declaratoria de responsabilidad agravada del Estado.

Sobre el principio de reparación integral frente a las reglas procesales, la jurisprudencia de esta Sección ha precisado lo siguiente:

*“... En torno a los alcances del principio de reparación integral en su aplicación judicial se pueden extraer las siguientes conclusiones: i) prevalece sobre otros principios, específicamente sobre aquellos de tipo procesal como el de congruencia, sin que ello suponga una alteración al principio constitucional al debido proceso; ii) si se trata de apelante único, el principio de la no reformatio in pejus debe ceder ante la reparación integral. En otros términos, el juez de segunda instancia puede hacer más gravosa la situación del apelante único condenado en la primera instancia, en los procesos de violación a derechos humanos, iii) el fundamento de esta serie de conclusiones se encuentra en el artículo 93 de la Carta Política Colombiana que establece la prevalencia de los convenios, tratados y protocolos relativos a derechos humanos en el orden jurídico interno, lo cual significa que integran el bloque de constitucionalidad, y iv) en asuntos en los cuales se juzgue la responsabilidad del Estado, derivada de la violación a los derechos humanos, es imperativo en primera medida, por parte del funcionario judicial, garantizar la restitutio in integrum del daño y, en caso de que ésta se torne imposible, decretar las medidas pecuniarias y no pecuniarias que sean necesarias para reversar los efectos del daño.”<sup>85</sup> (Subrayas adicionales).*

<sup>84</sup> Consultar por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de octubre de 2013, Exp. 25.981, M.P. Jaime Orlando Santofimio.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de febrero de 2008, Exp. 16.996, M.P. Enrique Gil Botero. En dicho caso, la Corporación al resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad pública demandada como apelante único, en el que se solicitaba la revocatoria de la condena impuesta en la sentencia de primera instancia, confirmó la declaratoria de responsabilidad por la violación grave de derechos humanos,

De conformidad con todo lo anterior, viene a ser claro que ante la imposibilidad de garantizar la *restitutio in integrum* del daño, el juez de lo contencioso administrativo, en aquellos casos de afectación grave a derechos humanos, atendiendo las particularidades de cada caso en concreto, **puede decretar las medidas pecuniarias y no pecuniarias que sean necesarias para la consecución de la reparación integral del daño.**

6.1.4. Finalmente, debe advertirse que obran en original y copia auténtica los respectivos registros civiles nacimiento de las demandantes, los cuales dan cuenta de la relación de parentesco existente entre el señor Juan de la Cruz Mora Gil y quienes acudieron al proceso en calidad de sus hijas Ingird Julieth y Karen Dayana Mora Quintero; asimismo obran los testimonios de los señores Fredy Giovanni Paipilla Sarmiento, Erlinton Efraín Valderrama López y Edith Solanyi Jiménez Cubillos, dan cuenta de las excelentes relaciones de afecto entre el hoy occiso Juan de la Cruz Mora y su compañera permanente, señora Rosalba Quintero Prieto, al tiempo que resultan concordantes en señalar que la muerte de la referida persona causó un profundo dolor en ella y en sus hijas<sup>86</sup>.

## **6.2.- Indemnización por daño a la Salud**

6.2.1. Por concepto de indemnización de perjuicios por *“alteración grave a las condiciones de existencia o daño a la vida de relación”*, se solicitó en la demanda que se reconociera a favor de las demandantes la suma equivalente en pesos a 100 SMLMV para cada una de ellas.

6.2.2. En relación con el referido perjuicio solicitado así en la demanda, debe precisarse que la jurisprudencia de esta Sección ha distinguido esta tipología de perjuicios bajo los rótulos del daño a la salud<sup>87</sup> -siempre que el daño afecte las condiciones psicofísicas de la persona- o, bajo la afectación grave a bienes e intereses constitucional y convencionalmente amparados<sup>88</sup>, cuando se afecte otro tipo de derechos -v.gr. libertad, honra, buen nombre, etc.-<sup>89</sup>.

---

y agravó la condición de la entidad; además, asumió medidas de satisfacción que habían sido solicitadas por los demandantes, retando así los principios de congruencia y no *reformatio in pejus*. En ese mismo sentido consultar también las sentencias proferidas por esta Subsección del Consejo de Estado el 12 de marzo de 2014, Exp. 28.224, y el 29 de enero de 2014, Exp. 33.806, entre otras.

<sup>86</sup> Fls. 37, 38 y 252 a 258 C. 2.

<sup>87</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2014, Exp. 31.170.

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2014, Exp. 32.988.

<sup>89</sup> Sentencia de unificación del 14 de septiembre de 2011, Exp. 19031, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativa. M.P. Enrique Gil Botero.

6.2.3. Comoquiera que en el presente caso se está enfrente de una afectación psicológica de las demandantes, se analizará el reconocimiento de dicho perjuicio bajo el rótulo de daño a la salud, respecto del cual, para efectos de su liquidación, la Sala reitera en esta oportunidad las consideraciones expuestas en la sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014<sup>90</sup>, en la que se precisó que no puede limitarse su reconocimiento al porcentaje certificado de incapacidad, sino que se deben considerar las consecuencias de la enfermedad o accidente.

6.2.4. La Sala recuerda que la indemnización está sujeta a lo probado y en cuantía que no podrá exceder de 100 S.M.L.M.V, de acuerdo con la gravedad de la lesión, debidamente motivada y razonada, conforme a la siguiente tabla:

<b>REPARACION DEL DAÑO A LA SALUD REGLA GENERAL</b>	
<b>Gravedad de la lesión</b>	<b>Víctima directa S.M.L.M.V.</b>
Igual o superior al 50%	100
Igual o superior al 40% e inferior al 50%	80
Igual o superior al 30% e inferior al 40%	60
Igual o superior al 20% e inferior al 30%	40
Igual o superior al 10% e inferior al 20%	20
Igual o superior al 1% e inferior al 10%	10

6.2.5. Bajo esta perspectiva, el juez ha de proceder a determinar el porcentaje de la gravedad o levedad de la afectación corporal o psicofísica, en consideración a las consecuencias que la enfermedad o el accidente reflejen en manifestaciones que pongan de presente alteraciones a nivel del comportamiento y desempeño de la persona dentro de su entorno social y cultural, y que agraven la condición de la víctima. Para tales efectos, de acuerdo con el caso, se deben tener en cuenta las siguientes variables:

- La pérdida o anormalidad de la estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica (temporal o permanente); la anomalía, defecto o pérdida producida en un miembro, órgano, tejido u otra estructura corporal o mental; la exteriorización de un estado patológico que refleje perturbaciones al nivel de un órgano; la reversibilidad o irreversibilidad de la patología; la restricción o ausencia de la capacidad para realizar una actividad normal o rutinaria; excesos en el desempeño

<sup>90</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección tercera, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, Exp. 28.804, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

y comportamiento dentro de una actividad normal o rutinaria; las limitaciones o impedimentos para el desempeño de un rol determinado; los factores sociales, culturales u ocupacionales; la edad; el sexo; las que tengan relación con la afectación de bienes placenteros, lúdicos y agradables de la víctima y; las demás que se acrediten dentro del proceso<sup>91</sup>.

Asimismo, se determinó que en casos excepcionales y cuando existan circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño a la salud, podrá otorgarse una indemnización mayor a la señalada en la tabla anterior, sin que en tales casos el monto total de la indemnización por este concepto pueda superar la cuantía equivalente a 400 S.M.L.M.V. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño, con aplicación de las mismas variables referidas. En conclusión, la liquidación del daño a la salud se efectúa por regla general en cuantía máxima de 100 S.M.L.M.V. y, de manera excepcional hasta 400 S.M.L.M.V., debiéndose tener en cuenta, además, que tales parámetros son excluyentes y no acumulativos, de manera que la indemnización reconocida nunca podrá superar el límite de 400 S.M.L.M.V.

6.2.6. Ahora bien, para el caso *sub examine*, obra copia auténtica de la historia clínica de la atención por psicología de la señora Rosalba Quintero Prieto, y de las menores Ingrid y Karen Mora Quintero, las cuales dan cuenta que el día 18 de agosto de 2010 acudieron a ese servicio por cuanto manifestaron que hace un año mataron a sus esposo y su padre y no han podido superar ese hecho. De igual forma en el diagnóstico de su enfermedad se señaló que padecían de depresión infantil y depresión grave en adultos, respectivamente, afecciones que, según indicó la psicóloga afectaban su vida familiar, social y laboral de forma grave<sup>92</sup>, elemento probatorio de carácter técnico que permite tener por demostrada la afectación psicológica alegada por las demandantes, como consecuencia de la desaparición y muerte de su compañero permanente y padre, señor Juan de la Cruz Mora Gil.

6.2.7. Debe señalarse que a pesar de que en este caso no se cuenta con el porcentaje exacto de la pérdida de capacidad laboral de las demandantes, lo cierto es que teniendo en cuenta la afectación psicológica sufrida y su repercusión en sus actividades y entornos sociales y familiares como consecuencia del daño

---

<sup>91</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección tercera, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, Exp. 28.804, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>92</sup> Fls. 45 a 60 C. 2.

antijurídico causado, la Sala con fundamento en los principios de reparación integral y la equidad<sup>93</sup>, estima procedente reconocer una indemnización de perjuicios por daño a la salud equivalente a 40 SMLMV para cada una de las demandantes.

### **6.3.- Perjuicios materiales**

#### *6.3.1. Daño emergente*

En cuanto hace al reconocimiento indemnizatorio por este concepto, se tiene que en la demanda se solicitó que se condenara al pago de las sumas de \$24'000.000 por concepto de honorarios de abogado que debieron sufragar las demandantes para que la representara dentro del proceso penal adelantado por la desaparición forzada y muerte del señor Juan de la Cruz Mora; asimismo solicitaron el reconocimiento de \$1'500.000 por gastos de tratamiento psicológico; \$2'000.000 por concepto de costo de cenizario u osario y \$1'500.000 por gastos de transporte.

Resulta pertinente en este punto recordar que el artículo 1614 del Código Civil define el daño emergente como *“el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento”*. En tal virtud, como lo ha sostenido reiteradamente la Sección, la cuantificación de este tipo de perjuicios se traduce en las pérdidas económicas que se causan con ocasión de un hecho, acción, omisión u operación administrativa imputable a la entidad demandada que origina el derecho a la reparación y que, en consideración al principio de reparación integral del daño, consagrado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1.998, se concreta que solamente pueden indemnizarse a título de daño emergente los valores que efectivamente empobrecieron a la víctima o que éstos debieron sufragar como consecuencia de la ocurrencia del hecho dañoso y del daño mismo.

Ahora bien para acreditar en este específico caso la ocurrencia de tales gastos, se aportó en original contrato de prestación de servicios profesionales celebrado el 8 de marzo de 2010 entre la demandante Rosalba Quintero Prieto y un abogado, en el cual se indicó que al momento de suscribirlo le había pagado la cantidad de \$6'000.000 de un total de \$24'000.000, razón por la cual la Sala reconocerá,

---

<sup>93</sup> De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, *“Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”*.

únicamente, la indemnización correspondiente a esa suma de dinero que será actualizada de conformidad con la siguiente fórmula:

$$RA = VH \frac{\text{Ind. final – marzo/2016 (130.66)}}{\text{Ind. Inicial – marzo/2010 (103.81)}}$$

$$RA = \$ 6'000.000 \times 1.258$$

$$\mathbf{RA = \$ 7'551.873}$$

Asimismo, obra copia auténtica de cotizaciones de un cenizario en un jardín de paz de la ciudad de Bogotá por la suma de \$3'570.000 y de un tratamiento psicológico para las tres demandantes por la suma de \$570.000, sin embargo no obra prueba alguna respecto de que efectivamente se hubiera pagado esas sumas de dinero, así como tampoco obra prueba del pago de gastos de transporte, razón por la cual la Sala negará el reconocimiento de dichos montos.

### 6.3.2. *Lucro cesante.*

Respecto de la solicitud de indemnización de perjuicios correspondiente al lucro cesante a favor de las demandantes, la Sala estima que dicho reconocimiento se estima procedente en consideración a que se encuentra acreditada la actividad económica del hoy occiso, derivada del transporte de mercancía en un vehículo automotor tipo camión. Ahora, a pesar de que no se probó la cantidad de dinero que ganaba la referida persona como producto de dicha actividad -pues únicamente obran certificaciones sobre pagos de fletes-, la Sala aplicará la presunción de que dicha actividad le generaba por lo menos el salario mínimo legal mensual vigente para aquella época.

De conformidad con lo anterior, procederá la Sala a realizar la liquidación de dicha indemnización del perjuicio. Entonces:

Ingresos de la víctima al momento de su muerte: \$ 496.900

Expectativa de vida total de la víctima: 30 años (370 meses)<sup>94</sup>

Período consolidado: 78 meses

Período futuro: 292 meses

---

<sup>94</sup> De conformidad con el registro civil de nacimiento de la referida persona, se tiene que nació el 3 de mayo de 1961 (fl. 1 C. 2), mientras que su compañera permanente señora Rosalba Quintero Prieto nació el 20 de marzo de 1971, por lo cual se tendrá en cuenta la vida probable del mayor de ambos.

Índice final: marzo de 2016 -último conocido- (130,63)

Índice inicial: agosto de 2009<sup>95</sup>: 102.22

Actualización de la base:

$$RA = \$ 496.900 \text{ VH} \frac{\text{ind final (130.63)}}{\text{ind inicial (102.22)}}$$

RA = \$ 635.000, que por ser inferior al salario mínimo legal mensual que rige para el año 2016 (\$ 689.454), se tomará éste último para la liquidación. Adicionalmente, el mismo será adicionado en un 25% por concepto de prestaciones sociales (\$861.818). No obstante, de dicha suma se descontará el 25% por concepto de gastos personales, lo cual arroja el resultado de: \$646.364; no obstante, dicho monto será repartido en un 50% para la compañera permanente (323.182) y el otro 50% para sus dos hijas (323.182).

**Lucro cesante para Rosalba Quintero Prieto (compañera permanente).**

**Consolidado:** Desde la fecha de la muerte del señor Juan de la Cruz Mora (agosto de 2009) hasta la fecha de esta sentencia (abril de 2016), esto es 78 meses, aplicando la siguiente fórmula:

Ra = \$ 323.182; I = Interés puro o técnico: 0.004867

$$S = VA \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

$$S = VA \frac{(1.004867)^{78} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 323.182 \times 94,594$$

$$S = \$ 30'571.304$$

**Futuro:** Por el resto del período de vida probable de la víctima, esto es 292 meses, aplicando la siguiente fórmula:

$$S = VA \frac{(1+0.004867)^n - 1}{0.004867}$$

<sup>95</sup> Fecha de muerte de la referida persona según el registro civil de defunción (fl. 2 C. 2).

$$S = VA \frac{i (1+0.004867)^n - 1}{i (1.004867)^{292}}$$

$$S = VA \frac{11.2469}{0.05960}$$

$$S = \$ 323.182 \times 155,691$$

$$S = \$ 50'316.585$$

**Total perjuicios materiales para la señora Rosalba Quintero Prieto:** ochenta millones ochocientos ochenta y siete mil ochocientos ochenta y nueve pesos (\$80'887.889).

**Lucro cesante para Ingrid Julieth Mora Quintero (hija)**

**Consolidado:** Desde la fecha de la muerte del señor Juan de la Cruz Mora (agosto de 2009) hasta la fecha de la presente sentencia, esto es (abril de 2016), esto es 78 meses, aplicando la siguiente fórmula:

$$Ra = \$ 161.591, I = \text{Interés puro o técnico: } 0.004867$$

$$S = VA \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

$$S = VA \frac{(1.004867)^{78} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 161.591 \times 94,594$$

$$S = \$ 15'285.539$$

**Futuro:** Desde la fecha de esta sentencia hasta que la demandante cumpla 25 años de edad (marzo 2019<sup>96</sup>), esto es 36 meses, aplicando la siguiente fórmula:

$$(1+0.004867)^n - 1$$

<sup>96</sup> De acuerdo con el registro civil de nacimiento, se tiene que la demandante nació el 16 de marzo de 1994 (fl. 36 C. 2).

$$S = VA \frac{\dots\dots\dots}{i(1+0.004867)^n}$$

$$S = VA \frac{(1.004867)^{36} - 1}{i(1.004867)^{36}}$$

$$S = VA \frac{0.1909}{0.00579}$$

$$S = \$ 191.591 \times 32,970$$

$$S = \$ 6'316.877$$

**Total perjuicios materiales para Ingrid Julieth Mora Quintero:** veintiún millones seiscientos dos mil cuatrocientos dieciséis pesos (\$21'602.416).

**Lucro cesante para Karen Dayana Mora Quintero (hija)**

**Consolidado:** Desde la fecha de la muerte del señor Juan de la Cruz Mora (agosto de 2009) hasta la fecha de la presente sentencia, esto es (abril de 2016), esto es 78 meses, aplicando la siguiente fórmula:

$$Ra = \$ 161.591; I = \text{Interés puro o técnico: } 0.004867$$

$$S = VA \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

$$S = VA \frac{(1.004867)^{78} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 161.591 \times 94,594$$

$$S = \$ 15'285.539$$

**Futuro:** Desde la fecha de esta sentencia hasta que la demandante cumpla 25 años de edad (octubre 2026<sup>97</sup>), esto es 128 meses, aplicando la siguiente fórmula:

$$S = VA \frac{(1+0.004867)^n - 1}{i}$$

---

<sup>97</sup> De acuerdo con el registro civil de nacimiento, se tiene que la demandante nació el 24 de octubre de 2001 (fl. 37 C. 2).

$$i (1+0.004867)^n$$

$$S = VA \frac{(1.004867)^{128} - 1}{i (1.004867)^{128}}$$

$$S = VA \frac{0.86165}{0.00906}$$

$$S = \$ 191.591 \times 95,104$$

$$S = \$ 18'221.234$$

**Total perjuicios materiales para Karen Dayana Mora Quintero:** treinta y tres millones quinientos seis mil setecientos setenta y tres pesos (\$ 33'506.773).

#### **6.4.- Perjuicios por violación a bienes o intereses constitucionales a favor de la sucesión del señor Juan de la Cruz Mora Gil.**

Tal y como se dejó establecido en el capítulo precedente de esta sentencia, el señor Juan de la Cruz Mora Gil, como consecuencia de la falla del servicio por parte de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, fue víctima de la desaparición forzada y ejecución extrajudicial, lo cual significó la afectación grave de sus derechos a la vida, integridad personal, libertad, dignidad humana y debido proceso.

No obstante lo anterior, comoquiera que la citada persona falleció el 11 de agosto de 2009 como consecuencia de los hechos antes examinados -desaparición forzada y ejecución extrajudicial-, surge como imposible garantizar la restitución integral y la adopción de medidas de satisfacción de tales derechos en favor de la citada víctima directa, razón por la cual se decretará una indemnización a favor de la sucesión del señor Mora Gil, medida pecuniaria de carácter oficioso que resulta idónea para garantizar la reparación integral para el presente caso.

Ciertamente, para la Sala es claro que el señor Juan de la Cruz Mora sufrió los padecimientos propios de la desaparición forzada y posterior ejecución extrajudicial, razón por la cual, dichos perjuicios, ocasionados por razón de la afectación a los mencionados bienes constitucionales, al ser reconocidos mediante esta sentencia ingresan al patrimonio de la víctima y, en consecuencia, deben ser transmitidos a favor de la sucesión de tal persona.

6.4.1. Sobre la transmisibilidad *mortis causa* del derecho a la reparación de los daños inmateriales, cuando su titular fallece sin haber ejercido la acción indemnizatoria, la Sala ha precisado que el derecho a obtener la reparación de los perjuicios morales es de carácter patrimonial y como tal se transmite a los herederos, habida consideración de que en el ordenamiento jurídico nacional no existe disposición que prohíba dicha transmisión; por el contrario, la regla general es que todos los activos, derechos y acciones de carácter patrimonial forman parte de la masa herencial y, además, el reconocimiento de ese derecho guarda armonía con los principios informadores del ordenamiento jurídico en materia de daño resarcible y, en especial, con las normas constitucionales que establecen el derecho a la indemnización por todos los daños antijurídicos sufridos (art. 90) y el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 13), que no puede ser vulnerado impunemente<sup>98</sup>.

6.4.2. Por tanto, en el caso concreto, las herederas del señor Juan de la Cruz Mora, quien falleció el 11 de agosto de 2009, están legitimadas para obtener la indemnización por los perjuicios no patrimoniales derivados a la afectación a bienes constitucionales que sufrió su padre y compañero permanente, como consecuencia de la falla del servicio imputable a la demandada.

6.4.3. De otra parte, resulta pertinente señalar que esta Sección del Consejo de Estado, a través de sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014<sup>99</sup> precisó que el daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados tiene las siguientes características: *i)* Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial. *ii)* Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales. *iii)* Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se

---

<sup>98</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 10 de marzo de 2005, Exp: 16.346, M.P. Alíer Hernández Enríquez.

<sup>99</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto del 2014, Exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Arteaga.

comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular. iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

De acuerdo con la referida sentencia de unificación, **en materia de perjuicios inmateriales, se reconocerá de oficio o solicitud de parte, la afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados.** La cual procederá siempre y cuando, se encuentre acreditada dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral. En la misma sentencia se indicó que debe privilegiarse la compensación a través de medidas de reparación no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero(a) permanente y los parientes hasta el 1° de consanguinidad, en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos. Debe entenderse comprendida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas “*de crianza*”.

REPARACIÓN NO PECUNIARIA		
AFECTACIÓN O VULNERACIÓN RELEVANTE DE BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS		
Criterio	Tipo de Medida	Modulación
En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados	Medidas de reparación integral no pecuniarias.	De acuerdo con los hechos probados, la oportunidad y pertinencia de los mismos, se ordenarán medidas reparatorias no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano.

No obstante lo cual, en casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral, la referida sentencia precisó que podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocido con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.

INDEMNIZACIÓN EXCEPCIONAL EXCLUSIVA PARA LA VÍCTIMA DIRECTA		
Criterio	Cuantía	Modulación de la cuantía
En caso de violaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, cuya reparación integral, a consideración del juez, no sea suficiente, pertinente, oportuna o posible con medidas de reparación no pecuniarias satisfactorias.	Hasta 100 SMLMV	En casos excepcionales se indemnizará hasta el monto señalado en este ítem, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y la naturaleza del bien o derecho afectado.

6.4.4. En conclusión, comoquiera que en el presente caso -como ya se dijo-, se vulneraron de forma grave los derechos a la vida, integridad personal, y libertad personal del señor Juan de la Cruz Mora, como consecuencia de la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de la cual fue víctima, se impone la necesidad de reconocer medidas de reparación tanto no pecuniarias, como también de naturaleza indemnizatoria; sin embargo, dado que la citada persona falleció el 11 de agosto de 2009, se decretará una **indemnización a favor de la sucesión** del señor Juan de la Cruz Mora la suma equivalente a 100 SMLMV.

#### **6.5.- Otras medidas de reparación integral**

Tal y como se consideró anteriormente, una violación grave a derechos humanos - como la que se presentó en el *sub examine*-, trasciende la esfera individual y subjetiva del titular de tales derechos, pues se ha reconocido que también contienen un plano axiológico u objetivo que está dirigido o encaminado a impedir que dichas transgresiones se vuelvan a producir, razón por la cual es preciso disponer, además de las medidas indemnizatorias, otras acciones adicionales de protección, dirigidas a mejorar la prestación del servicio estatal respectivo.

6.5.1. Sobre el particular, la Corte Interamericana ha conceptualizado la reparación en el contexto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los siguientes términos:

*“La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así*

como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados<sup>100</sup>.

6.5.2. Con fundamento en lo anterior, la considera que en eventos como el presente –en los cuales se ha declarado la responsabilidad agravada del Estado por violaciones graves a derechos humanos–, el juez contencioso administrativo debe decretar además de la indemnización por afectación a bienes constitucionales y convencionales, las medidas de reparación integral incluidas aquellas que eviten la producción de hechos similares.

6.5.3. En el caso concreto, según se probó, fue una falla del servicio en el control y vigilancia de los hombres a cargo de la institución demandada, lo que permitió a los policías involucrados en los hechos realizar un retén ilegal, y posteriormente someter y ejecutar a la víctima directa, todo lo cual deviene en una grave violación de Derechos Humanos, lo cual afectó, de manera substancial, la dimensión objetiva de tales derechos, razón por la cual en la parte resolutive del fallo se dispondrá la adopción de las siguientes medidas:

- Como medida de no repetición<sup>101</sup>, se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el Ministerio de Defensa Nacional deberá diseñar entre los Comandos de Policía del país un plan integral de inteligencia, tendiente a lograr un **control estructural efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento u ejercicio de funciones de los policiales** y prevenir con ello la comisión de delitos como los que dieron origen a la presente acción.

- Habida cuenta que la presente sentencia hace parte de la reparación integral a las víctimas, se ordenará a la entidad demandada Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional que en el término de dos (2) meses contados a partir de la

---

<sup>100</sup> CrIDH. Caso Trujillo Oroza – reparaciones, párr. 61; Caso Bámaca Velásquez – reparaciones, párr. 39; Caso Cantoral Benavides – reparaciones, párr. 41; Caso Durand y Ugarte – reparaciones, párr. 25; Caso Barrios Altos – reparaciones, párr. 25; Caso Velásquez Rodríguez – indemnización compensatoria, párr. 25.

<sup>101</sup> Acerca de la Garantía de No Repetición, a la que se alude en la presente providencia, se ha hecho referencia dentro del siguiente contexto: “En cuanto a la obligación de no repetición: El Estado está obligado, “en virtud de los deberes generales de respetar los derechos y adoptar disposiciones de derecho interno (Arts. 1.1 y 2 de la Convención) a adoptar las medidas necesarias para asegurar que violaciones como la que han sido declaradas en la presente sentencia no se producirán de nuevo en su jurisdicción. Este deber de no repetición se desprende directamente de las obligación de garantizar los derechos contenida en el Art. 1.1 de la CADH, por lo tanto el Estado debe tomar por iniciativa propia todas aquellas medidas necesarias para que los hechos violatorios no se vuelvan a repetir en su territorio, en virtud de la obligación contenida en el mencionado Art. 1.1 y del principio Pacta Sunt Servanda contenido en el Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados”. Pizarro Sotomayor Andrés y Méndez Powell Fernando, Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos, Primera Ed., Universal Books, Ciudad de Panamá, 2006, pág. 28.

ejecutoria de este fallo, con el contenido de la parte resolutive y del acápite de las consideraciones de esta sentencia, elabore una circular en medio magnético la cual deberá llevar la firma del Ministro de Defensa y del Director General de la Policía Nacional para que sea remitida vía correo electrónico a cada uno de los funcionarios que laboran en la entidad y que operan en las diferentes sedes que integran esa entidad en el país.

- El Ministerio de Defensa Nacional establecerá un link con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia. La entidad demandada, en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, subirá a la red el archivo que contenga esta decisión y mantendrá el acceso al público del respectivo vínculo durante un período de seis (6) meses que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.

- El Director General de la Policía Nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia realizará un acto solemne de presentación de excusas públicas a los familiares de la víctima directa del presente caso, el cual deberá contener, además, un reconocimiento expreso de responsabilidad agravada por los hechos que dieron origen a la presente acción; para la realización de dicho acto solemne se deberá citar con prudente anticipación a distintos medios de comunicación nacional (radio, prensa, televisión, etc.).

## **7.- Condena en costas**

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a su imposición.

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,

**F A L L A**

**PRIMERO: MODIFÍCASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, el 9 de agosto de 2013, la cual quedará así:

*1°.- Declarar la responsabilidad agravada de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por los daños causados a los demandantes, como consecuencia de la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial del señor Juan de la Cruz Gil Mora, de acuerdo con la parte motiva de la presente sentencia.*

*2°.- Condenar a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar las siguientes sumas de dinero:*

*a.- Por concepto de perjuicio moral a favor de la señora Rosalba Quintero Prieto, el equivalente a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*b. Por concepto de perjuicio moral a favor de los menores Julieth y Karen Dayana Mora Quintero, el equivalente a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una de ellas.*

*c. Por concepto de daño a la Salud a favor de las demandantes Rosalba Quintero Prieto, Ingrid Julieth y Karen Dayana Mora Quintero el equivalente a 40 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una de ellas.*

*d. Por concepto de violación a bienes o intereses constitucionales (vida, libertad e integridad), a favor de la sucesión del señor Juan de la Cruz Mora, la suma equivalente a 100 SMLMV.*

*e.- Por concepto de daño emergente a favor de la señora Rosalba Quintero Prieto la suma de siete millones quinientos cincuenta y un mil ochocientos setenta y tres pesos (\$ 7'551.873)*

*f.- Por concepto de lucro cesante para la señora Rosalba Quintero Prieto la suma de ochenta millones ochocientos ochenta y siete mil ochocientos ochenta y nueve pesos (\$ 80'887.889).*

*g.- Por concepto de lucro cesante para Ingrid Julieth Mora Quintero la suma de veintiún millones seiscientos dos mil cuatrocientos dieciséis pesos (\$21'602.416).*

*h.- Por concepto de lucro cesante para Karen Dayana Mora Quintero la suma de treinta y tres millones quinientos seis mil setecientos setenta y tres pesos (\$ 33'506.773).*

*3°.- Condenar a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional-, a la reparación integral de la violación de los derechos humanos de las demandantes, para lo cual, de conformidad con la parte motiva de esta providencia, deberán adoptarse las siguientes medidas de naturaleza no pecuniaria:*

*- Como medida de no repetición, se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el*

*Ministerio de Defensa Nacional deberá diseñar entre los Comandos de Policía del país un plan integral de inteligencia, tendiente a lograr un **control estructural efectivo respecto de la incorporación, permanencia y funcionamiento u ejercicio de funciones de los policiales** y prevenir con ello la comisión de delitos como los que dieron origen a la presente acción.*

*- Habida cuenta que la presente sentencia hace parte de la reparación integral a las víctimas, se ordenará a la entidad demandada Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, con el contenido de la parte resolutive y del acápite de las consideraciones de esta sentencia, elabore una circular en medio magnético la cual deberá llevar la firma del Ministro de Defensa y del Director General de la Policía Nacional para que sea remitida vía correo electrónico a cada uno de los funcionarios que laboran en la entidad y que operan en las diferentes sedes que integran esa entidad en el país.*

*- El Ministerio de Defensa Nacional establecerá un link con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia. La entidad demandada, en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, subirá a la red el archivo que contenga esta decisión y mantendrá el acceso al público del respectivo vínculo durante un período de seis (6) meses que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.*

*- El Director General de la Policía Nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia realizará un acto solemne de presentación de excusas públicas a los familiares de la víctima directa del presente caso, el cual deberá contener, además, un reconocimiento expreso de responsabilidad agravada por los hechos que dieron origen a la presente acción; para la realización de dicho acto solemne se deberá citar con prudente anticipación a distintos medios de comunicación nacional (radio, prensa, televisión, etc.).*

**SEGUNDO: DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO: CÚMPLASE** lo dispuesto en esta providencia, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**CUARTO: CONDÉNASE** en costas a la parte demandada.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento; expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**