



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Radicación:** 810012331000201120001 01 (53938)  
**Demandante:** MARIELA MANTILLA HERNANDEZ Y OTROS  
**Demandado:** AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – ACCIÓN SOCIAL

**Tema:** Deber de seguridad y protección frente a persona desplazada por la violencia. Menor de edad y víctima del conflicto armado interno.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

Entre el 14 de agosto de 2006 y el 25 de septiembre de 2006, Wilfredo Capacho Mantilla, de 16 años, fue reclutado forzosamente por el grupo guerrillero de las FARC. En consecuencia, el 6 de octubre del 2006 Mariela Mantilla Hernández, madre del menor, desplazó del municipio de Saravena a la ciudad de Cúcuta a sus hijos Wilfredo Capacho Mantilla y Víctor Julio Capacho Mantilla. Los menores Capacho Mantilla y su progenitora gestionaron su inclusión en el registro único de población desplazada por la violencia, la cual fue denegada. Dada la negativa de ayuda humanitaria, Wilfredo Capacho Mantilla y su hermano retornaron al municipio de Saravena, donde aquel fue torturado por miembros de las FARC el 21 de febrero de 2007.

En razón a estos hechos, el 13 de junio de 2007 Wilfredo Capacho Mantilla fue incluido, junto con su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada



por la Violencia. El 13 de febrero de 2008, Wilfredo Capacho Mantilla fue nuevamente objeto de reclutamiento forzado por parte de las FARC, de donde “se voló” el 30 de abril de 2008. Finalmente, el 5 de octubre del 2008, Wilfredo Capacho Mantilla falleció de manera violenta, en el municipio de Saravena – Arauca por herida de arma de fuego. Los demandantes sostienen que *“la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla es consecuencia directa de la omisión de la demandada Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, al sustraerse de brindarle la ayuda humanitaria que legalmente estaba obligada a brindarle”*

## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

El 16 de diciembre de 2010<sup>1</sup>, Mariela Mantilla Hernández, Omar Daniel Oviedo Mantilla<sup>2</sup>, Nelson Fabian Contreras Mantilla<sup>3</sup>, Víctor Julio Capacho Mantilla, Yorleinis Capacho Mantilla y Héctor Capacho Mantilla, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación - Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS) para que se le declarara patrimonialmente responsable por la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, ocurrida el 5 de octubre de 2008.

Como pretensiones de su demanda el extremo activo solicita condenar a las entidades demandadas a pagar, por perjuicios morales 100 SMLMV para cada uno de los demandantes; por daño a la vida de relación, 50 SMLMV para cada uno de los demandantes; y por daños materiales, la suma de \$352.260.000 para cada uno de los demandantes.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que el 14 de agosto de 2006, en el municipio de Saravena – Arauca, siendo menor de edad, Wilfredo Capacho Mantilla fue reclutado forzosamente por el grupo armado al margen de la ley, autodenominado “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC”.

<sup>1</sup> Fl. 1 a 67, C. 1.

<sup>2</sup> Menor de edad, representado judicialmente por Mariela Mantilla Hernández.

<sup>3</sup> Menor de edad, representado judicialmente por Mariela Mantilla Hernández.



Sostiene que el menor "se voló" de las FARC, por lo cual fue sentenciado a muerte por el grupo insurgente.

Indica que Wilfredo Capacho Mantilla denunció el reclutamiento forzado ante la Personería de Saravena y la Fiscalía General de la Nación – Seccional Saravena, así como que pidió ayuda reiterada a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, en procura de la protección de sus derechos, de su inscripción en el programa de población desplazada y de ayuda humanitaria.

Asevera que para proteger la vida del menor, Mariela Mantilla Hernández envió a su hijo, Wilfredo Capacho Mantilla, a la ciudad de Cúcuta, porque en el municipio de Saravena corría peligro.

Señala que en la ciudad de Cúcuta Wilfredo Capacho Mantilla inició el proceso para su inclusión en el programa desplazados ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, pero mediante las Resoluciones 1345 de 30 de octubre de 2006 y C-013 de 26 de enero de 2007, la inscripción fue denegada.

Manifiesta que por medio de la Resolución No. 569 de 13 de junio del 2007, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL revocó las resoluciones anteriores y concedió la inscripción en el registro único de población desplazada por la violencia del menor y de su grupo familiar, otorgándole una ayuda única de \$240.000.

Expone que el 30 de julio del 2007 Wilfredo Capacho Mantilla le solicitó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL prorrogar la ayuda humanitaria, pero no obtuvo respuesta.

Refiere que, dada la falta de apoyo gubernamental y la situación de pobreza extrema, Wilfredo Capacho Mantilla se vio sometido a la mendicidad pública en la ciudad de Cúcuta, por lo cual tuvo que retornar al municipio de Saravena, donde su vida corría peligro por las amenazas y la sentencia de muerte emitida por las FARC.



Asegura que el 5 de octubre del 2008 Wilfredo Capacho Mantilla fue asesinado en el municipio de Saravena.

Los demandantes sostienen que *"la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla es consecuencia directa de la omisión de la demandada Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, al sustraerse de brindarle la ayuda humanitaria que legalmente estaba obligada a brindarle, por ser una persona menor de edad y víctima de la violencia, máxime cuando éste había sido amenazado de muerte por las FARC. [...] la desidia de la demandada lo dejó a merced del grupo insurgente, [...] razón por la cual el Estado Colombiano ante su evidente omisión, que contribuyó a la muerte del familiar de mis representados prenombrados, deberá resarcirles los perjuicios materiales, morales y de vida de relación"*.

## 2. Contestación

El 24 de marzo de 2011<sup>4</sup>, el Tribunal Administrativo de Arauca admitió la demanda y ordenó su notificación a las demandadas y al Ministerio Público. El 27 de julio de 2011, dicho tribunal aclaró el auto admisorio de la demanda, en el sentido de esclarecer que se tenía como demandada *"únicamente"* a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL<sup>5</sup>.

2.1. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL<sup>6</sup>-, sostuvo que en sus dependencias no se encontraban radicadas solicitudes presentadas por Mariela Mantilla Hernández ni Wilfredo Capacho Mantilla y propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no estaba dentro de sus funciones el prestar protección a las personas, así como las del hecho de un tercero y falta de prueba del nexo de causalidad entre el daño y la falla de la entidad demandada.

<sup>4</sup> Fl. 62 y 132 a 134, C. 1.

<sup>5</sup> Fl. 134, C.1.

<sup>6</sup> Fl. 122 a 126, C.1.



### 3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 12 de septiembre de 2013<sup>7</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La parte actora<sup>8</sup> reiteró lo afirmado en el escrito de demanda.

3.2. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL<sup>9</sup> reiteró lo dicho en el escrito de contestación a la demanda.

3.3. El Ministerio Público guardó silencio.

### 4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 15 de mayo de 2014<sup>10</sup> el Tribunal Administrativo de Arauca declaró patrimonialmente responsable a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, al considerar que la entidad tenía el deber de impedir la materialización del daño por la posición de garante del Estado que con sus omisiones permitió que se incrementará el riesgo y posibilitó el atentado.

*Al efecto, sostuvo que: “si bien es cierto que no se demostró la intervención de algún agente del Estado en los hechos violentos que terminaron con la vida de Capacho Mantilla, conforme con el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño por la posición de garante que de su vida ya había asumido el Estado, que con sus omisiones permitió que se incrementará el riesgo normal de toda persona al punto de posibilitar el atentado, ya que estaba dentro del ámbito de protección”.*

<sup>7</sup> Fl. 172 a 173, C. 1.

<sup>8</sup> Fl. 181 a 186, C. 1.

<sup>9</sup> Fl. 177 a 180, C.1.

<sup>10</sup> Fl. 259 a 312, C.Ppal.



En la parte resolutive el Tribunal Administrativo de Arauca condenó a la entidad demandada a pagar por perjuicios morales 100 SMLMV a Mariela Mantilla Hernández y 50 SMLMV para cada uno de los demás demandantes, y por daño a la vida de relación 50 SMLMV a Mariela Mantilla Hernández.

## **5. Recurso de apelación**

El 18 de diciembre de 2014 el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, interpuso el recurso de apelación, el cual fue concedido el 18 de marzo de 2015<sup>11</sup> y admitido el 20 de mayo de 2015<sup>12</sup>.

5.1. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL<sup>13</sup> reiteró que la seguridad de la víctima no hacía parte de sus funciones, que en sus dependencias no se encontraban radicadas solicitudes presentadas por Mariela Mantilla Hernández ni por Wilfredo Capacho Mantilla y sostuvo que no estaba probado quiénes habían sido los autores del homicidio, cuáles fueron sus móviles ni la existencia de amenazas previas.

## **6. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

El 16 de junio de 2015<sup>14</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL<sup>15</sup> reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

---

<sup>11</sup> Fl. 283, C.Ppal.

<sup>12</sup> Fl. 287, C. Ppal.

<sup>13</sup> Fl. 264 a 271, C.Ppal.

<sup>14</sup> Fl. 289, C. Ppal.

<sup>15</sup> Fl. 290 a 292, C.Ppal.



6.2. La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio<sup>16</sup>.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca, puesto que la cuantía, dada por la pretensión mayor de la demanda, supera la exigida de 500 SMLMV para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa, tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación<sup>17</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 129 y 132 numeral 6 del Código Contencioso Administrativo.

#### 2. Acción procedente

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el artículo 86<sup>18</sup> del Código Contencioso Administrativo.

En este caso la acción procedente es la de reparación directa, porque se reclama la reparación de unos daños por hechos imputables al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL.

<sup>16</sup> Fl. 293, C. Ppal.

<sup>17</sup> La pretensión mayor de la demanda se estima en \$352.260.000, lo cual es superior a 500 SMLMV (\$257.500.000) del año en que ésta se presentó.

<sup>18</sup> "Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación particular o de otra entidad pública."



### 3. Vigencia de la acción

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general<sup>19</sup>, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción<sup>20</sup>, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: "La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia."

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 "...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos



La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*<sup>21</sup> que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia<sup>22</sup>, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

En el caso *sub examine*, se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, teniendo en cuenta lo siguiente: i) que la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla tuvo lugar el 5 de octubre de 2008; ii) que los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial el 5 de octubre de 2010<sup>23</sup>, la cual se declaró fallida el 10

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: “Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: “...[s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

<sup>23</sup> Fl. 20, C. 1.



de diciembre de 2010 <sup>24</sup>; y iii) que la demanda se presentó el 10 de diciembre de 2010, es decir, antes del vencimiento de los dos (2) años establecidos en la ley procesal vigente.

#### **4. Legitimación en la causa**

4.1 Mariela Mantilla Hernández (madre), Omar Daniel Oviedo Mantilla<sup>25</sup> (hermano), Nelson Fabian Contreras Mantilla (hermano), Víctor Julio Capacho Mantilla (hermano), Yorleinis Capacho Mantilla (hermana) y Héctor Capacho Mantilla (hermano) son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y están legitimados en la causa por activa, en razón a que conformaban el núcleo familiar de Wilfredo Capacho Mantilla, según dan cuenta las copias auténticas de los registros civiles de nacimiento obrantes en el plenario<sup>26</sup>.

4.2. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), está legitimada en la causa por pasiva, pues según el libelo introductorio esta entidad es patrimonialmente responsable por la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla y se trata de un establecimiento público creado por el Decreto 2467 de 2005 dentro del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

#### **5. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, es administrativamente responsable por la falta de protección y muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, ocurrida el 5 de octubre de 2008.

<sup>24</sup> Fl. 17 a 20, C. 1.

<sup>25</sup> Menor de edad, representado judicialmente por Mariela Mantilla Hernández.

<sup>26</sup> Fl. 41 a 51, C.1.



## 6. Solución al problema jurídico

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado, la imputación de responsabilidad al Estado por omisión en el deber de protección y el hecho exclusivo del tercero.

### 6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991<sup>27</sup> consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho<sup>28</sup>, que contraría el orden legal<sup>29</sup> o que está desprovista de una causa que la justifique<sup>30</sup>, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida<sup>31</sup>, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

<sup>29</sup> Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A. 1975. Pág. 90.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

<sup>31</sup> Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.

<sup>32</sup> Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: "cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria". Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: "La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su



La imputación no es otra cosa que la atribución jurídica y fáctica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto<sup>33</sup>.

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

## **6.2. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por omisión en el deber de seguridad y protección**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º constitucional son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y en la ley y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; en cuyo efecto se han instituido las autoridades de la República para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado<sup>34</sup>.

Entonces, el Estado tiene el deber de proteger el derecho fundamental a la vida de todas las personas, su integridad psicofísica y sus bienes patrimoniales, de donde surge lo que la Corte Constitucional ha denominado la "*manifestación expresa del*

---

*definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista.*" Hinestrosa, Fernando., "Devenir del derecho de daños", Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.

<sup>34</sup> "Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"



*derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos”<sup>35</sup>.*

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha definido la noción de “seguridad” desde tres dimensiones: (i) como un valor constitucional consagrado en el preámbulo y en el artículo 2º Superior; (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental individual que, pese a no estar nominado en la Constitución, proviene de la interpretación sistemática de lo dispuesto en el Preámbulo y en la carta de garantías concertada especialmente en los artículos 2, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 34, 44 y 73<sup>36</sup> superiores, así como del bloque de constitucionalidad<sup>37</sup>, frente al cual debe advertirse que tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>38</sup>, como la Convención Americana<sup>39</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>40</sup> contemplan el derecho a la seguridad personal.

Ahora, el derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido como “*aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de*

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia T-224 del 2 de abril de 2014. Concordante con las sentencias: T-184 de 2013, T-078 de 2013, T-719 de 2013, T-234 de 2012, T-585A de 2011.

<sup>36</sup> “Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte, Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia, Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. (...), Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento (...), Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra (...), Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia (...), Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación. (...), Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: (...), Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional desde la década de los sesenta, establece en su artículo 3 que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

<sup>39</sup> La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en su artículo 7: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

<sup>40</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.



*peligro implícitos en la vida en sociedad*<sup>41</sup>. De manera que los individuos pueden exigir medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios e inaceptables contra su vida, bienes o integridad personal que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

Sin embargo, y sumado a las nociones definidas por la Corte Constitucional, no puede perderse de vista el deber correlativo de seguridad y protección de las personas en cabeza de las autoridades públicas, en cuyos fundamentos y límites ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado desde antes de 1991, puesto que la Constitución anterior ya establecía la obligación de las autoridades de proteger a las personas<sup>42</sup>.

Así, en una primera etapa se planteó la posibilidad de endilgar responsabilidad a las autoridades por su abstención o inercia, aunque para establecer la falla del servicio se exigió acreditar que la víctima había solicitado la protección policiva<sup>43</sup>; ante lo cual también se consideró que el Estado no asume una obligación de resultado<sup>44</sup>.

Posteriormente se hizo exigible la intervención de las autoridades cuando el Estado se encontrara en la posibilidad de proteger a la víctima, aunque expresamente no lo hubiera pedido, pues ante un ambiente de zozobra, confusión, inestabilidad, peligro o de la especial condición *intuitu personae de la víctima*, las autoridades

<sup>41</sup> Sentencia T-339 de 2010. En este caso un ciudadano interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad, presuntamente vulnerados por la actitud omisiva de la entidad demandada, puesto que su esquema de seguridad no funcionaba en condiciones óptimas. Esta corporación tuteló el derecho a la seguridad personal y ordenó a la accionada que equipara a los dos escoltas y pusiera a su disposición un carro que le permitiera desplazarse con seguridad, advirtiendo que dichos mecanismos debían tomarse hasta que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos determinará si el actor debía estar o no cobijado por tales mecanismos. Adicionalmente, pidió al accionante que presentara solicitud de protección ante el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio en mención, para que fuera el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos el que determinará si tenía derecho a ser beneficiario de tales medidas.

<sup>42</sup> Artículo 19, Constitución de 1886: "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos*". Reformado por el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 1936 y pasó a ser el artículo 16: "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)*".

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 16 de julio de 1980. Rad.:10134.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad.: 5737.



policiales debían observar permanente alerta y no actuar como sujetos pasivos que demandan la petición de protección del miembro de la comunidad que la necesita<sup>45</sup>.

En precedentes más recientes, se sostuvo que la responsabilidad del Estado por falta de protección exige *“(...) previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad”*<sup>46</sup>; y seguidamente se incluyó el conocimiento de la Policía Nacional de las amenazas derivadas de las *“alteraciones de orden público debido a los actos de violencia”* de grupos armados insurgentes<sup>47</sup>, pues lo que interesa es el elemento cognitivo en cabeza de las fuerzas del Estado<sup>48</sup>.

Asimismo, recientemente la Corte Constitucional sostuvo que para evaluar en qué circunstancias el Estado debe brindar medidas de protección especial habrá de distinguirse entre el concepto de riesgo y el de amenaza, entendido el primero como una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca y, el segundo, como la existencia de hechos reales que implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la vida o integridad de la persona corre peligro<sup>49</sup>. Así, ante un nivel de amenaza extrema<sup>50</sup> nace la obligación del Estado de

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 12 de julio de 1988.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 26 de enero de 2006.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 19 de julio de 2007.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de agosto de 2010.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia T-339 de 2010.

<sup>50</sup> La sentencia T-234 de 2012 estableció dicho parámetro en los siguientes términos: *“1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: ...y; b) riesgo ordinario... En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. / Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión. / 2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías: / a) amenaza ordinaria: (...). / b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. / Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino*



adoptar medidas específicas para salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad personal del individuo<sup>51</sup>, quien podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

En síntesis, la seguridad personal configura un derecho de raigambre fundamental correlativo al deber de las autoridades de salvaguardar y proteger dicho derecho, no como una obligación de resultado, sino bajo el compromiso de *“utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas sea una realidad, de manera que no puede conformarse con una simple defensa formal de los mismos”*<sup>52</sup>.

Igualmente, debe concluirse que el juicio de imputación de los daños antijurídicos derivados de la omisión en el deber de seguridad y protección personal encuentra su mayor desarrollo en la aplicación de los criterios de imputación por falla en el servicio, aunque cabe advertir lo dispuesto por la Sala Plena de la Sección en la sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, según la cual, al no existir consagración constitucional de algún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez determinar los fundamentos jurídicos de sus fallos, por lo que los títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia<sup>53</sup>.

---

*que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.”*

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia T-234 de 2012. Correspondió a la Corte determinar si la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la libertad, a la seguridad personal y al acceso a la justicia de una persona, quien en su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual, desplazamiento forzado y constantes amenazas e intimidaciones, no había sido destinataria de ningún tipo de medida de protección, bajo la consideración de que el riesgo al que estaba expuesta era de naturaleza ordinaria. Este tribunal amparó sus derechos y, entre otras medidas, ordenó a las entidades accionadas que, conjuntamente, valoraran de manera objetiva y razonada la situación de la accionante, incluyendo las variables que fueran necesarias; al Ministerio del Interior, por intermedio de la UNP, que dispusiera y materializara las medidas de protección que necesitaba en su condición de defensora de derechos humanos, las cuales debían ser dispensadas de manera inmediata e ininterrumpida, mientras se definiera el esquema de seguridad que requería de acuerdo con su situación.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad.:14443.

<sup>53</sup> Expediente 21.515. *“En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al*



No obstante, frente al deber de seguridad y protección se reitera la atribución jurídica por falla en la prestación del servicio en donde es determinante la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les impone, frente a lo cual la Corporación ha señalado que es necesario cotejar el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, versus el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto<sup>54</sup>, por supuesto, cuando las personas: (i) han solicitado protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona<sup>55</sup>; (ii) no han solicitado dicha protección pero es evidente que la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitían asegurar que se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes<sup>56</sup>; o (iii) cuando las autoridades dejan a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles ninguna protección, teniendo conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley<sup>57</sup>.

### 6.3. Hecho exclusivo de un tercero

El hecho de un tercero supone la actuación exclusiva y determinante de una persona ajena al juicio de responsabilidad en la realización del injusto<sup>58</sup>. Esta Sección<sup>59</sup> ha señalado que el hecho exclusivo y determinante del tercero se configura siempre y cuando se demuestre que la circunstancia extraña es

---

*juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia."*

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad.: 27434; Sentencia del 22 de abril de 2009, Rad.: 16192; Sentencia del 9 de junio de 2010, Rad.: 18375; Sentencia del 30 de enero de 2013, Rad.: 27040.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 16 de julio de 1980, Rad 10134; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 17 de febrero de 1983, Rad. 5737.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 1997, Rad. 10958.

<sup>57</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 1998, Rad. 17004.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574.

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.



completamente ajena al servicio y que éste último no se encuentra vinculado en manera alguna con aquél.

Asimismo, esta Corporación<sup>60</sup> ha determinado que para la prosperidad de esta causal exonerativa de responsabilidad deben reunirse tres requisitos, a saber: i) que el hecho del tercero sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad tiene que probar que no hay ningún vínculo causal entre la conducta del demandado y el daño producido; ii) que el hecho del tercero sea ajeno al servicio, es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de derecho público demandada ni realice actividades vinculadas al servicio público; y iii) que el hecho del tercero sea imprevisible e irresistible para la entidad.

Adicionalmente, sobre la revisión del actuar del tercero en la producción del daño, esta Sección ha precisado que no se requiere que el tercero haya actuado con culpa, porque la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Empero, para que excluya la responsabilidad de las entidades demandadas, debe haber constituido la causa determinante<sup>61</sup>.

## 7. El caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, señaló que la seguridad de la víctima no hacía parte de sus funciones, que en sus dependencias no se encontraban radicadas solicitudes presentadas por Mariela Mantilla Hernández ni por Wilfredo Capacho Mantilla y que no estaba probado quiénes fueron los autores del homicidio, ni cuáles fueron los móviles, ni la existencia de amenazas.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Subsección C. Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912A; Subsección A. Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.

<sup>61</sup> Ibídem.



En ese sentido, y comoquiera que sólo la parte demandada presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, se resolverá el asunto *sub lite* en aquello que reprocha como desfavorable en el recurso<sup>62</sup>. Por ello, a continuación se analizará si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL, es patrimonialmente responsable por los perjuicios ocasionados por la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado se encuentran acreditados.

### 7.1. Hechos probados

Antes de enunciar cuáles son los hechos que se encuentran probados en el proceso, es necesario precisar que según el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al procedimiento administrativo en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, las pruebas practicadas válidamente en un proceso judicial pueden trasladarse a otro en copia y son apreciables sin más formalidades, *“siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella”*.

En el presente asunto, la parte actora solicitó que se allegara la copia auténtica de la investigación penal Rad. No. 2008-80169, adelantada por la Fiscalía Seccional de Saravena - Arauca por el homicidio de Wilfredo Capacho Mantilla sucedido el 5

<sup>62</sup> “Artículo 357. Competencia del Superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...] Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante”.



de octubre del 2008. La prueba fue decretada de esta manera<sup>63</sup> y allegada mediante oficio MHG-F1-124 de 8 de agosto de 2013<sup>64</sup>.

Así las cosas, la Sala valorará sin restricción alguna las pruebas documentales trasladadas de la actuación penal, dado que fueron debidamente solicitadas y decretadas en el plenario, de ellas se les corrió traslado a las entidades demandadas, de manera que ambas partes procesales conocieron su contenido y contaron con la oportunidad de ejercer la contradicción de las mismas.

Asimismo, en el caso concreto se les otorgará valor a las pruebas documentales presentadas en copia simple, en virtud de lo decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013<sup>65</sup>, sin que ello signifique relevar a las partes del cumplimiento de las solemnidades que el legislador establece o determina para la prueba de específicos hechos o circunstancias.

Sumado a lo anterior, es menester poner de presente que las entrevistas efectuadas por agentes de policía judicial recogen las versiones de personas determinadas que atestiguan de forma directa o indirecta un hecho sobre el cual se indaga penalmente, de conformidad con las normas que se consideren infringidas y constituyan un delito, a fin de obtener información relevante que permita la reconstrucción de la realidad, adelantar las diligencias y proferir las decisiones judiciales correspondientes. Sin embargo, como las exposiciones que las personas rinden ante estos servidores no se realizan bajo la gravedad de juramento, están a merced de eventuales imprecisiones o tergiversaciones, situación que, en principio, impide al juez reconocerle a este tipo de medios una capacidad probatoria con mérito de valoración judicial y, por tanto, no pueden tenerse en cuenta en juicio, salvo que en este los deponentes de las declaraciones allí vertidas ratifiquen lo dicho bajo el apremio de manifestar la verdad, en atención a lo dispuesto en los

<sup>63</sup> Fl. 137 a 140, C. 1.

<sup>64</sup> Fl. 63, C. Pbas.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad.: 25022



artículos 227<sup>66</sup> y 229<sup>67</sup> del Código de Procedimiento Civil. Así las cosas, la Sala no otorgará valor probatorio a las entrevistas recolectadas por los Investigadores de la Sijin dentro de la investigación penal Rad. No. 2008-80169; en razón a que ellas no fueron ratificadas en el proceso penal ni ante el contencioso administrativo.

Por otro lado, obran en el plenario los oficios de fecha 2 de noviembre de 2006<sup>68</sup>, 11 de abril de 2007<sup>69</sup> y 30 de julio de 2007<sup>70</sup>, dirigidos por Mariella Mantilla Hernández al Coordinador de Acción Social – Unidad Territorial de Norte de Santander, sobre los cuales se desconoce su radicación o recepción por parte de la entidad destinataria, de manera que ellos no acreditan el conocimiento en cabeza de la demandada, de la información o solicitudes allí contenidas.

Así pues, se evidencia que, de conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1.1. Está acreditado que el 14 de agosto del 2006, Wilfredo Capacho Mantilla, de 16 años, fue reclutado forzosamente por el grupo guerrillero de las FARC, prohibiéndole denunciar este hecho. De lo anterior da cuenta la copia simple de la certificación expedida por la Personería Municipal de Saravena<sup>71</sup>.

7.1.2. Está establecido que el 25 de septiembre de 2006 Wilfredo Capacho Mantilla fue puesto en libertad por el grupo de las FARC, cuyos miembros lo embarcaron en un bus con destino a Pamplona y le prohibieron al conductor que lo dejara bajar o conversar con el Ejército. De lo anterior da cuenta la copia simple de la certificación expedida por la Personera Municipal de Saravena<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> "Artículo 227. Formalidades previas al interrogatorio. [...] Presente e identificado el testigo, el juez le exigirá juramento de decir lo que le conste sobre los hechos que se le pregunten y de que tenga conocimiento, previniéndole sobre la responsabilidad penal en que incurre quien jura en falso. [...]"

<sup>67</sup> "Artículo 229. Ratificación de testimonios recibidos fuera del proceso. Sólo podrán ratificarse en un proceso las declaraciones de testigos:

1. Cuando se hayan rendido en otro, sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzca en el posterior. [...]"

<sup>68</sup> Fl. 26 a 27, C.1.

<sup>69</sup> Fl. 28, C.1.

<sup>70</sup> Fl. 29, C.1.

<sup>71</sup> Fl. 22, C.1.

<sup>72</sup> Fl. 22, C.1.



7.1.3. Está demostrado que el 6 de octubre del 2006 Mariela Mantilla Hernández desplazó del municipio de Saravena a la ciudad de Cúcuta a sus hijos Wilfredo Capacho Mantilla y Víctor Julio Capacho Mantilla, para protegerles la vida e integridad personal, según da cuenta la copia simple de la certificación expedida por la Personera Municipal de Saravena<sup>73</sup>.

7.1.4. Consta que el 30 de octubre del 2006, mediante Resolución No. 1345 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL- ordenó no incluir en el registro único de población desplazada por la violencia a Wilfredo Capacho Mantilla y a su grupo familiar. De lo anterior da cuenta la copia simple de la Resolución No. 569 del 13 de junio del 2007<sup>74</sup>.

7.1.5. Está probado que el 26 de enero del 2007, mediante Resolución No. C-013, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, confirmó la Resolución No. 1345 del 30 de octubre del 2006. De lo anterior da cuenta la copia simple de la Resolución No. 569 del 13 de junio del 2007<sup>75</sup>.

7.1.6. Se acreditó que el 21 de febrero de 2007 Wilfredo Capacho Mantilla fue torturado por miembros del grupo armado al margen de la ley – FARC, quienes lo amarraron de los testículos causándole equimosis escrotal izquierda de 2 x 1 cm, equimosis escrotal derecha de 1 por 1 cm, abrasión de piel en cuerpo de pene en su base de 1 cm que le produjo incapacidad médico legal definitiva de 8 días sin secuelas medicolegales. Lo anterior consta en la copia simple el Informe Técnico Médico Legal de Lesiones no Fatales elaborado el 23 de febrero de 2007 por el Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses - Seccional Norte de Santander<sup>76</sup>, en el que se observa:

*"Anamnesis:*

*Refiere agresiones por parte de integrantes de las FARC hechos ocurridos el 21/02/2007 que lo torturaron amarrándolo de los testículos."*

<sup>73</sup> Fl. 22, C.1.

<sup>74</sup> Fl. 36, C.1.

<sup>75</sup> Fl. 36, C.1.

<sup>76</sup> Fl. 34, C.1.



7.1.7. Se probó que el 23 de febrero de 2007, Wilfredo Capacho Mantilla denunció ante la Fiscalía General de la Nación – Seccional Saravena, el delito de desplazamiento forzado, secuestro y tortura del que había sido víctima por parte de miembros de las FARC. De lo anterior da cuenta la copia simple de la constancia expedida el 23 de febrero de 2007 por la Fiscalía General de la Nación<sup>77</sup>.

7.1.8. Se demostró que el 12 de junio del 2007, Wilfredo Capacho Mantilla radicó en la Oficina de Acción Social - Unidad Territorial Norte de Santander, Área de Desplazados, la solicitud para que se revocarán los actos administrativos que negaron su inscripción en el registro único de población desplazada, haciendo referencia a las Resoluciones Nos. 1345 el 30 de octubre de 2006 y C-013 del 26 de enero de 2007. En el referido escrito pidió su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, así como la de su hermano Víctor Julio Capacho Mantilla. Lo anterior consta en la copia simple de la respectiva comunicación<sup>78</sup>.

7.1.9. Se estableció que el 13 de junio del 2007, mediante Resolución No. 0569, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL- revocó la Resolución No. 1345 de 30 de octubre del 2006 y la Resolución No.C-013 del 26 de enero de 2007, que ordenaban no inscribir a Wilfredo Capacho Mantilla en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia y, en su lugar, ordenó incluir en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia a Wilfredo Capacho Mantilla y a los miembros de su núcleo familiar. De lo anterior da cuenta la copia simple de la Resolución No. 569 del 13 de junio del 2007<sup>79</sup>, en cuyas consideraciones sostuvo:

*"3. Que con posterioridad [a las resoluciones objeto de revocatoria] la Defensoría del Pueblo - Regional Norte de Santander solicitó revisar la situación del señor Wilfredo Capacho Mantilla, teniendo en cuenta la documentación sobreviviente aportada por el declarante, a saber; i) Informe Técnico Médico Legal de Lesiones no Fatales, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -Seccional Norte de Santander - Unidad Básica de Cúcuta; ii) la denuncia en la Fiscalía General de la Nación - Seccional Cúcuta, contra las FARC por secuestro, tortura y desplazamiento forzado (23 de febrero de 2007); iii) Informe de la Asociación del Menor Rudesindo Soto, concepto profesional: el joven presenta traumas conflictivos producto de exposición a situaciones altamente estresantes tanto a nivel físico como emocional, ya que ha sido víctima de maltrato con agresiones de tortura física y*

<sup>77</sup> Fl. 25, C. 1.

<sup>78</sup> Fl. 35, C. 1.

<sup>79</sup> Fl. 36, C. 1.



*psicológica por parte de grupos armados ilegales; generando estos síntomas con rasgos psicológicos conflictivos, al punto de desarrollar un posible trastorno de estrés postraumático, entre otros relacionados (1 de marzo del 2007). ....*

4. Que la doctora Carmen Ligia Galvis García, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Norte de Santander, mediante oficio 5015-DPRNS-JCA071271 del 17 de abril de 2007 solicita se revise nuevamente el caso con el objeto de valorar la posibilidad de incluir al señor Wilfredo Capacho Mantilla en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD - y manifiesta lo siguiente: “la Defensoría Regional por razones humanitarias y en consideración a hechos posteriores que han indicado la veracidad del desplazamiento forzado, de la misma manera, porque su mínimo vital se encuentra amenazado, dada la situación crítica en que se encuentra, y a que la posibilidad de retorno a su lugar de origen no es viable por motivos de seguridad”

7.1.10. Se demostró que el 26 de julio de 2007, a título de atención humanitaria entregada al núcleo familiar de Wilfredo Capacho Mantilla, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL – pagó un auxilio de alojamiento por \$240.000. De lo anterior da cuenta la copia simple del informe emitido el 8 de noviembre de 2011 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL<sup>80</sup> que obra en el plenario.

7.1.11. Se acreditó que el 27 de agosto del 2007, a título de atención humanitaria entregada al núcleo familiar de Wilfredo Capacho Mantilla, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL – brindó atención sicosocial a Wilfredo Capacho Mantilla. De lo anterior da cuenta la copia simple del informe emitido el 8 de noviembre de 2011 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL<sup>81</sup>.

7.1.12. Se acreditó que el 27 de agosto del 2007, a título de atención humanitaria entregada al núcleo familiar de Wilfredo Capacho Mantilla, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL pagó un auxilio de transporte por \$35.000. De lo anterior da cuenta la copia simple del informe emitido el 8 de noviembre de 2011 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Fl. 27 a 32, C. Pbas.

<sup>81</sup> Fl. 27 a 32, C. Pbas.

<sup>82</sup> Fl. 27 a 32, C. Pbas.



7.1.13. Está probado que, el 13 de febrero de 2008 Wilfredo Capacho Mantilla, nuevamente fue reclutado forzosamente por miembros de las FARC. De lo anterior da cuenta la copia simple de la denuncia suscrita el 19 de febrero de 2008 por Mariela Mantilla Hernández y el personero Edison Baltazar Rodríguez Rivas<sup>83</sup>, en la que se lee:

*“Que [...] Wilfredo Capacho Mantilla fue reclutado forzosamente por miembros del grupo guerrillero de las FARC, jurisdicción de Pueblo Nuevo, cuando se encontraba trabajando en una finca de ese sector; que el pasado miércoles 13 de febrero del corriente año llamó a informarlos de esa situación en conversación que sostuvo con su hermana Yorleinis Capacho y que el pasado 15 de febrero del año en curso llamó a la señora Mariela Mantilla a quien le manifestó que seguía en esa situación de retenido, mencionándole que los fines de la misma era participar en la lucha armada, y que con él se encontraban otros jóvenes en esa misma situación, pero que no les colaboraría por los riesgos que puede implicar.*

*Que el joven Wilfredo Capacho, ya había sido víctima de reclutamiento por parte de este grupo de las FARC, el pasado 14 de agosto del 2006, y puesto en libertad el 25 de septiembre del mismo año”*

7.1.14. Se acreditó que el 22 de febrero del 2008 el Comandante del Batallón Rafael Aragón de la 18ª Brigada de las Fuerzas Militares de Colombia, presentó denuncia en la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Saravena Arauca por el reclutamiento ilícito del menor Wilfredo Capacho Mantilla, de 17 años, “por las organizaciones narcoterroristas de las FARC”, de lo cual da cuenta la copia simple del oficio No. 5061 emitido el 6 de julio del 2009 por el mencionado comandante<sup>84</sup>.

7.1.15. Consta que el 30 de abril de 2008, Wilfredo Capacho Mantilla “se les voló” a las FARC. De lo anterior dan cuenta la copia simple del informe rendido el 5 de junio del 2008 por la Psicóloga de la Unidad Móvil 01 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Arauca<sup>85</sup> y del informe rendido el 7 de octubre de 2010 por la Personería Municipal de Saravena<sup>86</sup>.

7.1.16. Aparece acreditado que el 28 de mayo del 2008, Mariela Mantilla Hernández le informó a la Fiscalía Seccional de Saravena - Arauca que “a finales de abril el

<sup>83</sup> Fl. 21, C.1.

<sup>84</sup> Fl. 128, C.Pbas.

<sup>85</sup> Fl. 30, C.1.

<sup>86</sup> Fl. 23 a 24, C. Pbas.



joven Wilfredo Capacho [...] se les voló a las FARC, grupo que lo tuvo retenido desde principios de enero (sic) hasta finales de abril". De lo anterior da cuenta la copia simple del respectivo oficio<sup>87</sup>, del que se resalta:

*"A finales de abril el joven Wilfredo Capacho [...] se les voló a las FARC quien lo tuvo retenido desde el principio de enero (sic) hasta finales de abril.*

*Él no se ha presentado a declarar ante ninguna autoridad por miedo y por temor a su vida y a su integridad física y psicológicamente, ya que él ha sufrido dos veces por el secuestro y el reclutamiento por parte del grupo guerrillero, teniendo en cuenta que él es menor de edad espero se tomen las precauciones necesarias en su declaración ya que él se encuentra mal psicológicamente está pasando por una crisis de persecución y de que todo el mundo le quiere hacerle (sic) daño.*

*Esperando que cuando sea llamado a declarar esté acompañado de su mamá y se le respete su libre expresión y que no sea tan cuestionado ya que ha sido maltratado psicológicamente por el grupo guerrillero, y que por favor respeten todos sus derechos como menor de edad y que la ley lo ampare y lo proteja"*

7.1.17. Se demostró que el 28 de mayo de 2008, Wilfredo Capacho Mantilla fue atendido por el Grupo de Psicología de la Unidad Móvil 01 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Arauca, con motivo de la "exposición a eventos traumáticos que alteraron la mayoría de sus esferas". De lo anterior da cuenta la copia simple del resumen de la historia clínica expedido el 28 de octubre del 2008<sup>88</sup>, el cual se cita *in extenso*, por cuanto ofrece una contextualización de la situación de la víctima:

*"Situación del menor: Wilfredo proviene de una familia nuclear amplia, con una estructura donde predomina el matriarcado, con ausencia de padre biológico durante toda su vida y tanto él como sus hermanos y la familia es golpeada por la violencia.*

*La madre los ha educado bajo unos adecuados parámetros, valores y normas de comportamiento. Los lazos afectivos entre él y su hermano Víctor son fuertes, lo mismo que con su madre. Es un núcleo unido, quienes se apoyan mutuamente.*

*En la familia, solo Víctor y Wilfredo se desplazaron a Cúcuta como una forma de protección por lo que les ocurrió.*

*Wilfredo fue un joven de un carácter fuerte, inteligente, ambicioso, malgeniado, impulsivo, impaciente, orgulloso, sencillo, a quién le gustaban las cosas sencillas de la vida con una forma de ver la vida muy radical, y como cualquier adolescente estaba en la crisis de acuerdo y desacuerdo con muchas cosas de ella, de encontrarle sentido a la misma. A veces era desconfiado por lo que le había pasado, de pocos amigos, quien tenía parámetros de vida muy arraigados como: respeto a los demás, vínculos afectivos fuertes con sus hermanos maternos, grado de responsabilidad para su edad, pero dentro de sus sentimientos se vislumbraban el*

<sup>87</sup> FI. 24, C.1.

<sup>88</sup> FI. 31 a 33, C.1.



*resentimiento por la vida y lo que le ocurrió, culpa de no poder ayudar a los demás, tristeza, desazón, desinterés por la vida, entre ese mar de dilemas lo caracterizaban sus ocurrencias o comentarios cómicos, que alegraban a quien los escuchaba.*

*La vida de Wilfredo empezó a cambiar por estar en el lugar menos indicado, posiblemente por su carácter, fue llevado a la fuerza en contra de su voluntad, durante este tiempo sufrió maltrato físico, psicológico y verbal, dejando secuelas de un estrés postraumático, vislumbrado en alteraciones del sueño donde se presentaban las pesadillas de los sitios y eventos vividos, somnolencia, ansiedad, delirios de persecución, además de presentar problemas de salud.*

*La primera vez que fue llevado a la fuerza según cuenta su madre y contaba el hijo, sufrió contusiones en diferentes partes del cuerpo las cuales lo encaminaron a estar hospitalizado por varios días, su sufrimiento no solamente era físico el cual no comunicaba, sino que no tenía sentido la vida para él, la cual era un karma, de allí que decía "prefiero morir aquí en Saravena que sufrir en otro sitio" y repetía constantemente que se iba a morir; mostrándolo en su actitud de desazón, también cuando se mostraba incomprendido, ajeno a sí mismo, grosero algunas veces con su modo de actuar. Todos estos sentimientos hicieron de él un ser humano desinteresado por un futuro y lleno de incertidumbres que se refuerza cuando llega por primera vez a Cúcuta a solicitar ayuda de las entidades institucionales del Gobierno encargadas de velar y proteger a los menores que estén en riesgo, aunque se dieron unos beneficios, pero no fueron oportunos, posiblemente no sea un seguimiento que permitiera prevenir los acontecimientos posteriores cómo fue el asesinato de Wilfredo, tampoco existía un apoyo y comprensión de parte de los familiares maternos y paternos de los jóvenes en Cúcuta.*

*Ellos sufriendo (Wilfredo y Víctor) situaciones de desamparo como cuentan ellos (les faltó la comida, se fueron a pagar arriendo los dos adolescentes, en esa época menores de edad, porque los sitios donde llegaron inicialmente salieron por diversos motivos y llegando a un mercado laboral que era complicado para ellos por su edad, en ese tiempo Víctor se enfermó físicamente acompañado por una depresión por estar lejos de su madre y por la ausencia de una adecuada alimentación según comentan ellos (el hijo y la madre) a Wilfredo se le atendió por parte de psicología siendo atendido por la entidad asociación del menor Rudesindo Soto: diagnosticándole posible estrés postraumático y le dieron una remisión a neurolépticos, buscando atender al joven pero como contaba el menor él se rehusó a seguir como un mecanismo de defensa, debido a su carácter. Y no se sabe si hizo un seguimiento real de los dos menores durante ese año largo que vivieron en Cúcuta, según comenta la señora Mariela Mantilla madre de Wilfredo y Víctor Capacho.*

*Después regresan a Saravena, donde se inicia atención psicológica con Víctor por solicitud de su madre. Él muestra algunos elementos de un estrés postraumático por miedo a ser secuestrado y que lastimen a su familia, puesto que como cuenta la madre, él estuvo a punto que lo secuestraran y asesinaran, ya que días después del secuestro de su hermano, lo vinieron a buscar a la casa, además de una preocupación constante por su hermano, tristeza y sentimientos de desazón (que en este momento se encuentra secuestrado por un grupo al margen de la ley).*

*Para el momento que se empieza a brindar atención psicológica se encuentra:  
Diagnóstico: tristeza por ausencia de hermano y elementos de estrés postraumático.*

*[...] Luego desde mayo 28 del 2008 se comienza la atención psicológica con Wilfredo hasta un mes antes de su muerte, se venía atendiendo en proceso terapéutico el cual fue difícil por la misma resistencia que él colocaba para hablar de lo ocurrido, pero poco a poco se estaba destilando el trauma que de cierta forma*



*había alterado su forma de ver la vida y su desinterés por la misma “como una forma de resignación a esperar la muerte”. [...] desde entonces se buscó deshacer todo lo relacionado con el duelo de las personas con quien convivió debido a la culpabilidad que sentía por las personas fallecidas y al no poder hacer nada y aún más ver cómo fueron asesinadas, y se esperaba modificar la forma cómo vislumbraba la vida y crear su proyecto de vida.*

*Desde que volvió de su cautiverio se aprecia por lo que él contaba y su familia que poco a poco se reintegró a las actividades de la familia como el acompañar a su hermano el gimnasio, asistía a los partidos de fútbol en el barrio. Pero era radical en otras cosas como solicitar ayuda para dar un rumbo a su vida o reconstruir su tranquilidad y estabilidad emocional por los eventos traumáticos vivenciados.*

*Con el joven se trabajó duelo de eventos vivencia, mediante técnicas como silla vacía, representaciones simbólicas contando lo ocurrido y dando cierre a las situaciones, asociaciones de eventos positivos y negativos, ejemplos de vida con el fin de propiciar en él cambio y que apreciará la vida de otra forma.*

*En vida sufrió demasiado y se lo transmitía a sus familiares más allegados y a personas cercanas”*

7.1.18. Se demostró que el 5 de junio del 2008 la Psicóloga de la Unidad Móvil 01 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Arauca emitió el informe de valoración psicológica de Wilfredo Capacho Mantilla, quien asistía a psicoterapia, según consta en la copia simple del respectivo informe<sup>89</sup>, en el que se observa:

*“Resumen del caso*

*proviene de una familia nuclear amplia, con ausencia de padre, por ende, se percibió el vacío de la figura paterna, aunque la madre los ha educado bajo unos adecuados parámetros de valores y normas de comportamiento, propiciando un núcleo unido que se apoya mutuamente. Los lazos afectivos entre el hermano Víctor y Wilfredo son fuertes, lo mismo sucede con su madre.*

*El apoyo familiar es una forma de sopesar la exposición a los eventos traumáticos revividos por el adolescente.*

*Diagnóstico: vivencias de eventos traumáticos por conflicto armado, donde fue maltratado física y psicológicamente, creando secuelas en su esfera emotiva como sentirse culpable, sentimientos de tristeza y dolor, desinterés por la vida, alteración del sueño, sentir impotencia frente al atropello contra las personas, y baja autoestima”*

7.1.19. Está demostrado que el 5 de octubre del 2008, Wilfredo Capacho Mantilla falleció, en el municipio de Saravena - Arauca, en la vía pública ubicada la calle 31 No. 3-83, frente a su casa de habitación, donde fue impactado por arma de fuego 9 mm hacia la 13:00 horas. De lo anterior da cuenta la copia auténtica del registro civil

<sup>89</sup> Fl. 30, C.1.



de defunción<sup>90</sup>, la copia auténtica del acta de inspección técnica al cadáver elaborada por la Policía Judicial – SIJIN- y por Fiscalía Seccional de Saravena<sup>91</sup>, así como por la copia auténtica del protocolo de necropsia elaborado por El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Unidad Básica de Saravena<sup>92</sup>, en el que consta: *“la probable manera de muerte es violenta de tipo homicidio. La probable causa de muerte se da por herida por proyectil de arma de fuego en cráneo y el probable mecanismo de muerte se atribuye a un choque de tipo neurogénico por las extensas laceraciones en cerebro y cerebelo”*

7.1.20. Se probó que el 24 de noviembre del 2008, el Comandante del Grupo de Caballería Mecanizado No. 18 “Rebeiz Pizarro” del Ejército Nacional”, denunció en la Unidad de la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Saravena – Arauca, el homicidio de Wilfredo Capacho Mantilla, ocurrido el 5 de octubre de 2008, según da cuenta la copia simple del respectivo oficio<sup>93</sup>.

7.1.21. Está probado que el 7 de octubre de 2010, la Personería Municipal de Saravena, rindió informe del caso referente a Wilfredo Capacho Mantilla, con destino a la Agencia para la Acción Social de la Presidencia de la República - Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia. En el referido informe la Personería atribuyó la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla a las guerrillas de las FARC, al considerar que los hechos obedecieron a causas ideológicas y políticas que se clasificaban dentro del marco del conflicto interno armado de Colombia, y conceptuó que debía concedérsele ayuda humanitaria a Mariela Mantilla Hernández. De lo anterior da cuenta la copia simple del respectivo informe<sup>94</sup>, en el que se observa:

*“1. El suscrito en mi condición de Personero Municipal de Saravena Arauca, no conociendo los móviles y responsables del crimen en la persona mencionada en referencia, a fin de conocer del asunto y enviar el informe respectivo a ustedes, escuché en declaración juramentada a Mariela Mantilla Hernández, [...].*

*Que a su hijo Wilfredo Capacho Mantilla lo reclutó las FARC el día 4 de enero del 2008, y se les voló el 30 de abril del 2008, que ella le dijo a su hijo que se fuera, pero él no quiso porque decía que no debía nada y que ni muerto se iba para la guerrilla; que él se les enfrentó y dijo que no se iba, y por eso cree que fueron las FARC que lo mató.*

<sup>90</sup> Fl. 41, C.1.

<sup>91</sup> Fl. 69 a 72, C. Pbas.

<sup>92</sup> Fl. 102 a 106, C. Pbas.

<sup>93</sup> Fl. 118 a 123, C. Pbas.

<sup>94</sup> Fl. 23 a 24, C. Pbas.



*Igualmente dice que su hijo le contó que durante el tiempo que se lo llevaron lo castigaron porque él les decía que no iba a matar a nadie, que prefería morir.*

*Qué desde el 30 de abril a él lo buscaban pero él no salía, él lloraba mucho, que le tocó ponerle una psicóloga para que lo ayudara, quien lo visitaba en la casa, y la menciona como la doctora Olga de Bienestar Familiar.*

*Que su menor hijo fue asesinado el día 5 de octubre de 2008, en el barrio las flores de la cabecera municipal de este Departamento.*

*2. De otra parte, en el libro radicador de quejas de esta personería existe constancia de la denuncia que en fecha 19 de febrero del 2008 por el reclutamiento de su hijo Wilfredo Capacho Mantilla formuló Mariela Mantilla Hernández, diligencias remitidas a la Fiscalía Seccional de Saravena y al Comandante del grupo "Rebeiz Pizarro" del Ejército Nacional con sede en este municipio.*

*Es de tener en cuenta que por los antecedentes del conflicto armado en esta región, en el sentido que son constantes los crímenes cometidos por las organizaciones guerrilleras contra las personas que no aceptan o colaboran con sus filosofías políticas o sus actos violentos, y que los testigos por temor a perder sus vidas, sus familias y sus bienes, se obligan a someterse a la ley del silencio, es supremamente difícil, casi imposible la recolección de pruebas que permitan a la Fiscalía o a esta personería establecer móviles y responsables de estos crímenes, hecho que nos somete a tener como único fundamento de este concepto, las declaraciones antes mencionadas, de las cuales se puede deducir, que efectivamente estos hechos son desarrollados dentro del conflicto interno armado de Colombia.*

*[...] Que esta personería debe presumir la buena fe de las personas declarantes (art. 83 C.N.) y que pese a que en la Fiscalía se desconocen los motivos y responsables del crimen, no por eso podemos desvirtuar lo dicho bajo la gravedad del juramento, a menos que en un proceso natural se demuestre lo contrario.*

*Para esta personería, es claro que la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, es producto de un acto criminal de las guerrillas de las FARC, razón por la cual los hechos deben calificarse como causas ideológicas y políticas dentro del marco del conflicto interno armado de Colombia, y debe concederse la ayuda humanitaria a la solicitante"*

7.1.22. Se demostró que Mariela Mantilla Hernández no se halla incluida en el Registro Único de Población Desplazada; que Wilfredo Capacho Mantilla se hallaba incluido pero inactivo en razón al fallecimiento reportado el 5 de octubre de 2008; y que Víctor Julio Capacho Mantilla se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada y activo. De lo anterior da cuenta la copia simple del informe emitido el 8 de noviembre de 2011 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL -, sobre la situación en el Registro Único de Población Desplazada de la víctima Wilfredo Capacho Mantilla y su núcleo familiar<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Fl. 27 a 32, C. Pbas.



7.1.23. Se probó que el 28 de diciembre del 2011 la Fiscalía Primera Seccional de Saravena - Antioquia archivó las diligencias correspondientes a la investigación No. 2008-80 169, adelantada por el homicidio de Wilfredo Capacho Mantilla. Lo anterior en razón a que no logró individualizarse al autor de delito, pese a tener establecido que Wilfredo Capacho Mantilla falleció frente a su casa de habitación el 5 de octubre de 2008 en el municipio de Saravena, siendo aproximadamente la 13:00 horas, cuando volvía de ver televisión en el predio vecino. Lo anterior consta en la copia auténtica de la respectiva providencia<sup>96</sup>, de cuyas consideraciones se resalta: *"No obstante estar debidamente acreditado el delito de homicidio, no podemos decir lo mismo respecto a la identidad o individualidad de los autores del hecho pues al día de hoy y ya vencido el término previsto en el parágrafo del artículo 49 de la ley 1453 del 24 de junio de 2011, no conocemos ni sabemos quiénes son los autores y esta situación constituye una limitación al ejercicio de la acción que nos impide proseguir a la siguiente fase que es la investigación pues esta debe hacerse contra personas determinadas"*.

## 7.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado

En aras de resolver los cargos invocados en los recursos de apelación, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y ii) su imputación frente al Estado.

Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>56-57</sup>.

<sup>96</sup> Fl. 141 a 143, C. Pbas.



### 7.2.1. El daño antijurídico

En el caso *sub examine* se tiene que el **daño** alegado es la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, la cual está debidamente acreditada con la copia auténtica de su registro civil de defunción, la copia auténtica del acta de inspección técnica al cadáver elaborada por la Policía Judicial – SIJIN- y la Fiscalía Seccional de Saravena<sup>97</sup> y la copia auténtica del protocolo de necropsia (hecho probado 7.1.17.). El daño tiene el carácter de antijurídico, pues se trata de la afectación de un interés legítimo protegido por el ordenamiento jurídico, cuya lesión no encuentra justificación legal.

En efecto, la vida es uno de los derechos inherentes e inalienables de la persona y se constituye en presupuesto esencial para la realización de los demás derechos. Además, este derecho se encuentra protegido en el Preámbulo de la Constitución Política, que proclama dentro de los fines del Estado asegurar la vida de sus integrantes, y en el artículo 11 Superior, que establece que "*el derecho a la vida es inviolable*", de donde la vulneración de tales postulados y los daños que sobre ellos se generen resultan antijurídicos.

### 7.2.2. La imputación

Para determinar si hay lugar a **imputar** el daño antijurídico al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL -, es menester establecer si este le es atribuible fáctica y jurídicamente.

Así pues, de los medios probatorios arrojados al proceso se encuentra acreditado lo siguiente: i) que entre el 14 de agosto de 2006 y el 25 de septiembre de 2006, Wilfredo Capacho Mantilla, de 16 años de edad, fue reclutado forzosamente por el grupo guerrillero de las FARC (hechos probados 7.1.1., 7.1.2.); ii) que las FARC liberó a Wilfredo Capacho Mantilla con la prohibición de denunciar ante las autoridades penales o la fuerza pública (hechos probados 7.1.1., 7.1.2.); iii) que como consecuencia de lo anterior, el 6 de octubre del 2006 Mariela Mantilla

<sup>97</sup> Fl. 69 a 72, C. Pbas.



Hernández desplazó del municipio de Saravena a la ciudad de Cúcuta a sus hijos Wilfredo Capacho Mantilla y Víctor Julio Capacho Mantilla (hecho probado 7.1.3.); iv) que los menores Capacho Mantilla y su progenitora gestionaron su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, lo cual fue denegado mediante Resoluciones Nos. 1345 de 30 de octubre de 2006 y C-013 de 26 de enero de 2007 (hechos probados 7.1.4. y 7.1.5.); v) que el 21 de febrero de 2007 Wilfredo Capacho Mantilla retornó al municipio de Saravena, en donde fue torturado por miembros de las FARC, en hechos que le causaron las lesiones dictaminadas por el Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses - Seccional Norte de Santander y que, el 23 de febrero de 2007 el mismo menor denunció ante la Fiscalía Seccional de Saravena, como constitutivos de los delitos de secuestro, tortura y desplazamiento forzado (hechos probados 7.1.6. y 7.1.7.); vi) que el 13 de junio de 2007, en razón a la violencia padecida en estos hechos sobrevinientes, Wilfredo Capacho Mantilla fue incluido en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, junto con su núcleo familiar (hecho probado 7.1.9. y 7.1.23.); vii) que los días 26 y 27 de julio de 2007, Wilfredo Capacho Mantilla recibió como ayuda humanitaria \$240.000 para auxilio de alojamiento, atención sicosocial y \$35.000 por auxilio de transporte (hechos probados 7.1.10., 7.1.11. y 7.1.12.); viii) que el 13 de febrero de 2008, Wilfredo Capacho Mantilla fue nuevamente objeto de reclutamiento forzado por parte de las FARC, de donde “se voló” el 30 de abril de 2008 (hechos probados 7.1.15. y 7.1.16.); ix) que, pese a estos hechos, Wilfredo Capacho Mantilla permaneció en el municipio de Saravena donde recibió atención y acompañamiento psicológico por parte de ICBF – Regional Arauca (hechos probados 7.1.17. y 7.1.18.); x) que el 5 de octubre del 2008, Wilfredo Capacho Mantilla falleció de forma violenta, en el municipio de Saravena – Arauca por herida de arma de fuego (hecho probado 7.1.19.); xi) que el homicidio de Wilfredo Capacho Mantilla fue denunciado y de conocimiento de la Fiscalía Primera Seccional de Saravena que el 28 de diciembre del 2011 resolvió archivar la investigación penal por cuanto no logró determinar los autores del delito (hecho probado 7.1.20. y 7.1.24.); y xii) que el 7 de octubre de 2010, la Personería Municipal de Saravena, le informó a la Agencia para la Acción Social de la Presidencia de la República - Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla atribuyéndosela a las guerrillas de las FARC y al conflicto armado interno del país (hecho probado 7.1.21.).



Ahora bien, para acreditar que el daño es imputable a una entidad pública por omisión en el deber de protección y seguridad, debe probarse: i) la existencia de una amenaza cierta y real en contra de la víctima, ii) el elemento cognitivo de dicha amenaza por parte de la autoridad demandada, ya sea por solicitud expresa de protección o por conocimiento de la manifiesta situación de peligro y iii) la configuración de una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a la demandada, verificada mediante el cotejo de tales obligaciones normativas frente al grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de dicha entidad, más la relación fáctica y causal entre la omisión y el daño alegado.

Frente al primero de los requisitos, esto es, la existencia de una amenaza cierta y real en contra de la víctima, en el plenario quedaron plenamente establecidos los episodios de reclutamiento forzado, secuestro, tortura y desplazamiento forzado en actos perpetrados por las FARC, padecidos de forma reiterada por Wilfredo Capacho Mantilla. Es así que en el año 2006 sufrió el primer reclutamiento por el grupo subversivo contra su voluntad; en el 2007 fue torturado por las FARC y en el 2008 nuevamente fue reclutado y, finalmente, torturado y asesinado. Dicho esto, es dable afirmar que Wilfredo Capacho Mantilla vio lesionados sus derechos fundamentales durante 3 años, especialmente, su derecho a la integridad física y psicológica, a la libertad y finalmente su derecho a la vida (hechos probados 7.1.1., 7.1.2., 7.1.3., 7.1.6., 7.1.7., 7.1.15. y 7.1.16).

En otras palabras, desde febrero de 2006 y hasta la fecha de su fallecimiento, Wilfredo Capacho Mantilla vio amenazados y vulnerados, de manera reiterada y sistemática, los derechos más básicos que el ordenamiento le reconoce a toda persona. Siendo esto así, en el caso de autos se encuentra demostrada la existencia de una amenaza cierta y real en contra de la víctima y con ello queda acreditado el primer requisito exigido para la configuración de la imputación del daño antijurídico a la entidad pública demandada, por omisión en el deber de protección y seguridad.

No obstante, restan por analizar los siguientes dos requisitos, esto es, el elemento cognitivo de dicha amenaza por parte de la autoridad demandada y la configuración



de una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a dicha entidad.

Así, sobre el elemento cognitivo en cabeza de la entidad demandada, se evidencia que estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL desde el año 2006, pues en esa anualidad se profirió la Resolución No. 1345 de 30 de octubre de 2006 que, aunque denegatoria de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, pone de presente la existencia y radicación de una primera solicitud por parte de las víctimas (hecho probado 7.1.4.), pese a que en ella no se haya efectuado la petición expresa de protección.

Igualmente, se estableció que el 12 de junio del 2007, Wilfredo Capacho Mantilla insistió en la Oficina de Acción Social - Unidad Territorial Norte de Santander, Área de Desplazados, para que se reconociera su calidad de desplazado por la violencia y se revocarán los actos administrativos que negaron su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (hecho probado 7.1.8.).

Asimismo, se acreditó que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL- tuvo conocimiento de las torturas padecidas por la víctima el 21 de febrero de 2007 y ello dio lugar a que el 13 de junio de 2007, mediante Resolución No. 1345, se ordenara su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, junto con su núcleo familiar, en cuyas consideraciones sostuvo que el *"mínimo vital [de Wilfredo Capacho Mantilla] se encuentra amenazado, dada la situación crítica en que se encuentra, y a que la posibilidad de retorno a su lugar de origen no es viable por motivos de seguridad"* (hechos probados 7.1.6., 7.1.7. y 7.1.9).

De esta manera, Wilfredo Capacho Mantilla se hizo acreedor de las ayudas humanitarias otorgadas el 26 de julio y 27 de agosto de 2007 (hechos probados 7.1.10., 7.1.11. 7.1.12. y 7.1.23.), de lo cual se resalta que el 27 de agosto del 2007 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – brindó atención sicosocial a Wilfredo Capacho Mantilla, como un mecanismo de atención humanitaria, y aun cuando no se conocen los resultados de la consulta, los informes de sicología obrantes en el plenario evidenciaron la



ostensible condición de inseguridad y peligro que enfrentó la víctima, la cual habría quedado igualmente determinada en el acompañamiento sicosocial de Wilfredo Capacho Mantilla (hecho probado 7.1.11.).

De cara a lo anterior, y aunque la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL- certificó que en sus archivos no reposan solicitudes de protección radicadas por Wilfredo Capacho Mantilla o su progenitora, debe advertirse que la garantía del derecho fundamental a la seguridad personal no exige la solicitud expresa de protección, sino que el solo conocimiento de la manifiesta que la sola condición de desplazado conlleva la existencia de vulneraciones o amenazas en contra de los derechos fundamentales de la víctima, tales como el derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad o a la libertad. En este sentido, el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, define como desplazado *"a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público"*.

Entonces, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCION SOCIAL ordenó la inclusión de Wilfredo Capacho Mantilla en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, porque reconoció su calidad de desplazado y comprobó las vulneraciones y amenazas producidas sobre su persona y sus derechos fundamentales, de lo cual se infiere su pleno conocimiento frente a la situación de amenaza y peligro padecida por la víctima y la gravedad de la misma, se insiste, pese a la ausencia de una solicitud expresa de protección, que puede verse amparada en el desconocimiento por parte de la comunidad de los mecanismos dispuestos por el Estado para la atención de las víctimas del conflicto armado.

Al respecto, se dijo que la imputación del daño antijurídico por omisión en el deber de protección y seguridad a una entidad pública, exige tres requisitos, siendo el



segundo de ellos el elemento cognitivo, por parte de la autoridad demandada, de la amenaza o peligro al que se encuentra expuesta la víctima, sin que sea exigible una la petición expresa de protección para activar el deber de seguridad, elemento este que en el caso de autos se encuentra plenamente acreditado.

Entonces, teniendo establecido el **segundo requisito**, esto es, el componente cognitivo de la situación de amenaza y peligro de la víctima por parte de la autoridad demandada, resta establecer el **tercer requisito**, esto es, la configuración de una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a la demandada, frente a lo cual se tiene que el artículo 1º del Decreto 2467 de 2005, fusionó la "Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI" con la "Red de Solidaridad Social", para darle vida a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL-, creada como un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>98</sup>, con el objeto de coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable, entre otros<sup>99</sup>.

En este sentido, dentro de las funciones generales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, el artículo 6º *ibidem*<sup>100</sup> establece los deberes de efectuar la coordinación interinstitucional para que la acción social llegue de manera ordenada y oportuna a sus destinatarios, de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por

<sup>98</sup> "Artículo 2. Naturaleza Jurídica. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, es un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República"

<sup>99</sup> "Artículo 5. Objeto. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tiene por objeto, coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país"

<sup>100</sup> "Artículo 6. Funciones Generales. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tendrá las siguientes funciones: [...] 5. Efectuar la coordinación interinstitucional para que la acción social llegue de manera ordenada y oportuna al territorio nacional. 6. Coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. [...]"



la Violencia y de ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 <sup>101</sup> y sus decretos reglamentarios.

Igualmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 del Decreto 2467 de 2005<sup>102</sup>, corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, a través de la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, coordinar con otras instituciones que brinden asistencia humanitaria de emergencia y de protección de los Derechos Humanos, la atención inmediata a víctimas de la violencia cuando la situación así lo amerite y entregar la asistencia humanitaria a las personas de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, es decir, a *"aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno [...]"*<sup>103</sup>.

Entonces, como lo consagra el artículo 16 *ibid.*<sup>104</sup>, por medio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL- (antes Red de Solidaridad Social) y de las demás entidades públicas, dentro del marco de sus competencias, las víctimas del conflicto armado reciben asistencia humanitaria, entendida por tal, la ayuda indispensable para satisfacer los

<sup>101</sup> Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia

<sup>102</sup> "Artículo 18 Subdirección de atención a víctimas de la violencia. Son funciones de la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, las siguientes: [...] 2. Entregar la asistencia humanitaria a las personas de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997 [...]. 3. Coordinar con otras instituciones que brinden asistencia humanitaria de emergencia y de protección de los Derechos Humanos, la atención inmediata a víctimas de la violencia cuando la situación así lo amerite [...]"

<sup>103</sup> "Artículo 15. Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros. Parágrafo. En caso de duda, el representante legal de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente título"

<sup>104</sup> "Artículo 16. En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. Dicha asistencia será prestada por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de sus competencias [...]"



derechos constitucionales que hayan sido menoscabados por móviles ideológicos o políticos.

Al respecto, se advierte que conforme al artículo 15<sup>105</sup> de la Ley 418 de 1997<sup>106</sup>, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL- (antes Red de Solidaridad Social) le corresponde brindar la asistencia humanitaria de las víctimas, en condiciones de emergencia cuando las circunstancias así lo exijan para mitigar o impedir la agravación de los atentados o agresiones cometidas contra la vida, la integridad psicofísica, la seguridad o la libertad personales, o cuando se esté ante amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza. Y, en tratándose de menores de edad, debe estarse ante la protección prevalente dispuesta por el parágrafo del artículo 17 de la Ley 418 de 1997<sup>107</sup>, en concordancia con el artículo 44 constitucional<sup>108</sup>.

En este sentido se tienen los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en torno a las obligaciones de las entidades frente a la asistencia y protección de las personas víctimas de la violencia y en condición de desplazamiento forzado, con respecto a lo cual ha sostenido:

*"Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución -tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de*

<sup>105</sup> "Artículo 49. Quienes sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por una ayuda humanitaria de emergencia, tendiente a mitigar o a impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos. La mencionada ayuda humanitaria será otorgada por la Red de Solidaridad Social con cargo al monto del rubro específico que anualmente se asignará al efecto en el Presupuesto General de la Nación y hasta por el importe total de dicho rubro"

<sup>106</sup> Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

<sup>107</sup> Parágrafo, "Artículo 17. Gozarán de especial protección y serán titulares de todos los beneficios contemplados en este título, los menores que en cualquier condición participen en el conflicto armado interno"

<sup>108</sup> "Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, [...] tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.



*la tercera edad -, [...] En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el "punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno", y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que "de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara".*

*[...] La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente. La Ley 387 de 1997 reconoció que la atención de la población desplazada es urgente y prioritaria. [...]"*

Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 2467 de 2005<sup>109</sup>, concretamente frente a las víctimas de desplazamiento forzado, corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, por medio de la Subdirección de Atención a Población Desplazada, coordinar la ejecución de acciones de socorro, asistencia, y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, elementos de hábitat interno en el marco de las normas vigentes, así como coordinar, orientar, acompañar y hacer seguimiento a los procesos de retorno colectivo e individual de la población desplazada.

Así, en atención a los deberes de coordinación y de asistencia humanitaria en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL y en consideración a que el artículo 29 de la Ley 387 de 1997<sup>110</sup> establece en cabeza de la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior el deber de protección a las personas desplazadas, es dable afirmar que existía en

<sup>109</sup> "Artículo 19. "Subdirección de atención a población desplazada. Son funciones de la Subdirección de Atención a Población Desplazada, las siguientes: [...] 6. Coordinar la ejecución de acciones de socorro, asistencia, y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, elementos de hábitat interno en el marco de las normas vigentes. 7. Coordinar, orientar, acompañar y hacer seguimiento a los procesos de retorno colectivo e individual de la población desplazada [...]"

<sup>110</sup> "Artículo 29. De la protección a las personas desplazadas. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada [...]"



cabeza de la entidad demandada la obligación legal de coordinar interadministrativamente la ejecución de las medidas que garantizaran los derechos de la víctima.

En este punto, es importante señalar que como lo consagra el artículo 18 de la Ley 387 de 1997<sup>111</sup>, el compromiso de las autoridades públicas que intervienen en la asistencia y protección de las personas desplazadas por la violencia se extiende hasta que cese su condición, es decir, hasta que se alcance la protección y la consolidación socioeconómica de estas personas, ya sea en su lugar de origen o en uno de reasentamiento.

Pues bien, en el caso de autos se dijo que el 13 de junio de 2007 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL -, reconoció la calidad de desplazado por la violencia de Wilfredo Capacho Mantilla, en razón a que constató la veracidad del desplazamiento forzado derivada de los actos de tortura, secuestro y reclutamiento forzado padecidos a manos de las FARC, situación que en palabras de la Defensora del Pueblo - Regional Norte de Santander era "crítica" y hacia inviable su retorno al municipio de Saravena "por motivos de seguridad".

A la sazón, recuérdese que en la Resolución No. 0569 del 13 de junio de 2007 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL -, puso de presente que la doctora Carmen Ligia Galvis García, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Norte de Santander, mediante oficio 5015-DPRNS-JCA071271 del 17 de abril de 2007 informó la gravedad de la condición atinente a Wilfredo Capacho Mantilla "[...] por razones humanitarias y [...] porque su mínimo vital se encuentra amenazado, dada la situación crítica en que se encuentra, y a que la posibilidad de retorno a su lugar de origen no es viable por motivos de seguridad".

En este sentido, es igualmente importante resaltar la condición de víctima del conflicto armado interno en cabeza del menor Wilfredo Capacho Mantilla,

<sup>111</sup> "Artículo 18. De la cesación de la condición de desplazado forzado. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentimiento"



reconocida de manera póstuma el 7 de octubre de 2010 por la Personería Municipal de Saravena quien, además de atribuir la muerte directamente a las guerrillas de las FARC, conceptuó que estos hechos obedecieron a causas ideológicas y políticas dentro del marco del conflicto interno armado de Colombia, en las que el menor no quiso participar. En este sentido se observó: *"Para esta personería, es claro que la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla es producto de un acto criminal de las guerrillas de las FARC, razón por la cual los hechos deben calificarse como causas ideológicas y políticas dentro del marco del conflicto interno armado de Colombia, y debe concederse la ayuda humanitaria a la solicitante"* (hecho probado 7.1.21.)

Sin embargo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – solo reconoció la condición de Wilfredo Capacho Mantilla el 13 de junio de 2007, cuando ordenó su inclusión en el Registro Único de la Población Desplazada, es decir, con posterioridad a las torturas infringidas por las FARC el 21 de febrero de 2007 y ante la insistencia de la Defensora del Pueblo de la Regional Norte de Santander. En este momento otorgó como medidas de atención humanitaria: el 26 de julio de 2007 un auxilio de alojamiento por valor de \$240.000 (hecho probado 7.1.10); una atención sicosocial del 27 de agosto de 2007 (hecho probado 7.1.11.); y el 27 de agosto de 2007 un auxilio de transporte de \$35.000 (hecho probado 7.1.12).

No obstante, de cara a la situación reportada por Wilfredo Capacho Mantilla estas medidas resultaban insuficientes, pues la víctima se había visto forzada a desplazarse fuera de su domicilio y de su residencia familiar, sin que contara con los correspondientes recursos económicos para proteger sus derechos a la vida y a la integridad sicofísica, pero, dada la ausencia de asistencia por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, se vio igualmente obligada a retornar al lugar donde su vida e integridad estaban gravemente amenazadas.

En otras palabras, es evidente que Wilfredo Capacho Mantilla no contaba con los recursos requeridos para permanecer fuera de Saravena, donde su vida y su integridad se veían amenazados, y tampoco contaba con la asistencia real y efectiva de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -



ACCIÓN SOCIAL -, por lo cual se vio obligado a regresar y permanecer en Saravena.

En este punto, se establece la omisión en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL -, que desatendió la condición de especial protección requerida por la víctima, la situación de amenaza a la que se encontraba expuesta, los aspectos subjetivos del escenario que rodeaba a Wilfredo Capacho Mantilla y la inminencia del peligro afrontado, y no desplegó actividad alguna para evitar el retorno de Wilfredo Capacho Mantilla al municipio de Saravena ni brindó el acompañamiento legalmente establecido para este fin.

Nótese que, el 13 de febrero de 2008 nuevamente Wilfredo Capacho Mantilla es reclutado forzosamente por las FARC, que el 30 de abril de 2008 obtiene su libertad, porque por sus propios medios logra escapar del reclutamiento forzado, y que el 5 de octubre siguiente es asesinado, todo esto en el municipio de Saravena, a donde se vio obligado a retornar, luego de que fuera reconocido como víctima de la violencia e inscrito en el registro de la población desplazada y cuando la entidad demandada tenía pleno conocimiento de la situación de peligro afrontada por la víctima.

Así las cosas, ante la situación exhibida por la víctima, resulta indiscutible el incumplimiento de las medidas asistenciales por parte de la entidad demandada, dada la insuficiencia de la ayuda humanitaria, la falta de acompañamiento en el proceso de retorno y la falta de asesoría y coordinación frente a los procesos y derechos disponibles para garantizar su protección y seguridad.

En este sentido se tiene que, aunque el artículo 29 de la Ley 387 de 1997 establece en cabeza de la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior el deber de protección a las personas desplazadas, en razón a su conocimiento de la situación de amenaza y peligro de la víctima a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL - le era exigible la obligación legal de coordinar con aquella entidad - interadministrativamente - la ejecución de las medidas que garantizaran los derechos de la víctima.



No obstante, la demandada no adoptó medida de seguridad alguna, no brindó la ayuda humanitaria requerida, ni realizó las actividades de coordinación para que las autoridades competentes adoptaran las correspondientes medidas de protección. Por el contrario, la víctima permaneció en Saravena con el único acompañamiento que le brindó la Unidad Móvil 01 del ICBF, en materia de asistencia psicológica, cuyos informes evidenciaban, aún más, la necesidad de brindar la atención y la seguridad omitida.

Así, se reitera que el 13 de febrero de 2008, nuevamente, Wilfredo Capacho Mantilla fue objeto de reclutamiento forzado por parte de las FARC, de donde “se voló” el 30 de abril de 2008, para resultar ultimado el 5 de octubre siguiente, en horas cercanas al medio día, frente a su casa de habitación cuando regresaba de ver televisión en el predio vecino (hechos probados 7.1.15., 7.1.16., 7.1.17. y 7.1.18.). De modo que el peligro evidente que enfrentaba Wilfredo Capacho Mantilla se concretó en medio de la omisión de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL - y sin que se le brindara la posibilidad de, por lo menos, mitigar el riesgo.

De esta forma, Wilfredo Capacho Mantilla falleció violentamente, en el municipio de Saravena – Arauca por herida de arma de fuego, sin que ni siquiera se lograra establecer la responsabilidad penal frente al delito, pues las autoridades señalaron la imposibilidad de individualizar al autor de la conducta, dado que no hubo testigos del homicidio y, aún en el evento de haberlos, las personas guardaron silencio por temor a las represalias de los subversivos.

Al respecto, también se resalta el concepto emitido el 7 de octubre del 2010 por la Personería Municipal de Saravena, en el sentido de señalar la ocurrencia de este tipo de crímenes dentro del conflicto armado, específicamente en esta región del país en donde, adicionalmente, reina la “ley del silencio”. En este sentido sostuvo: *“Es de tener en cuenta que por los antecedentes del conflicto armado en esta región, en el sentido que son constantes los crímenes cometidos por las organizaciones guerrilleras contra las personas que no aceptan o colaboran con sus filosofías políticas o sus actos violentos, y que los testigos por temor a perder sus vidas, sus familias y sus bienes, se obligan a someterse a la ley del silencio, es supremamente*



*difícil, casi imposible la recolección de pruebas que permitan a la Fiscalía o a esta personería establecer móviles y responsables de estos crímenes”.*

En este orden de ideas, se vislumbra la crudeza de las circunstancias que rodearon la vida de Wilfredo Capacho Mantilla y la ausencia de acompañamiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL -, que pese a reconocerle la calidad de desplazado por la violencia permitió que éste retornara y permaneciera en el municipio de Saravena, sometido a un riesgo que finalmente se concretó, aun cuando dentro de sus funciones se encontraba la obligación de coordinar interinstitucionalmente que la ayuda, atención y protección de la víctima se prestaran de manera oportuna.

Concretamente, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – estaba en la obligación de hacer seguimiento a al proceso de retorno surtido por Wilfredo Capacho Mantilla y a coordinar con la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior<sup>112</sup> la prestación del servicio de seguridad y protección hasta tanto se lograra su consolidación social y económica, ya fuera en el municipio de Saravena o mediante su reasentamiento en otro municipio. No obstante, como viene de decirse, está acreditada la omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL – hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

En otras palabras, Wilfredo Capacho Mantilla era una persona especialmente vulnerable dada su edad, los atentados perpetrados en contra de su integridad y libertad personales y su condición de desplazado por la violencia, situación que lo hacía acreedor de los deberes de asistencia y protección cuya coordinación correspondía a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – .

<sup>112</sup> "Artículo 29. De la protección a las personas desplazadas. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada [...]"



Así, frente a Wilfredo Capacho Mantilla, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – tenía el deber de coordinar su asistencia y protección humanitaria mediante los diferentes programas dirigidos a la población de la que él hacía parte, esto en cumplimiento de su objeto misional (artículo 1º Decreto 2467 de 2005) y mediante la coordinación interinstitucional con la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, proteger su integridad psicofísica y su derecho a la vida (artículo 6º, 16, 18 y 19 Decreto 2467 de 2005 y el artículo 29 de la Ley 387 de 1997).

En este sentido, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – debió coordinar que Wilfredo Capacho Mantilla recibiera asistencia y protección urgente y oportuna, así como efectuar el acompañamiento al retorno, prevenir que sufriera mayores daños, y brindarle atención y protección humanitaria en su reubicación (artículo 18 Decreto 2467 de 2005, Ley 387 de 1997 y artículo 15 y 17 de la Ley 418 de 1997).

Lo anterior, con el propósito de mitigar o prevenir la posibilidad de agravación de los atentados o agresiones cometidas contra la vida, la integridad psicofísica, la seguridad y la libertad de Wilfredo Capacho Mantilla, esto teniendo en cuenta que el deber de asistencia y protección de las víctimas no conlleva una obligación de resultado sino de medio, de modo que lo que se evalúa en esta instancia es la diligencia, oportunidad, eficacia de las medidas adoptadas por la administración frente a la situación de la víctima, que en este evento, tratándose de menores de edad, demandaba una protección prevalente (parágrafo del artículo 17 de la Ley 418 de 1997 y 44 constitucional), que fue omitida por la entidad demandada.

De este modo se acredita el **tercer requisito** exigido para la configuración de una falla en el deber de seguridad y protección, en donde fue determinante la omisión de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL en el cumplimiento de sus funciones para la configuración del daño, aunado a que esta entidad conocía las especiales condiciones de riesgo en que se encontraba la víctima, quien no solicitó expresamente dicha protección pero era incuestionable que la necesitaba, en consideración a que existían pruebas e indicios que evidenciaban la amenaza y la exposición en la que se encontraba



Wilfredo Capacho Mantilla a sufrir graves daños contra su vida e integridad psicofísica. Sin embargo, se itera, las autoridades omitieron brindarle la asistencia y protección debidas.

En este sentido, en eventos en los que se está ante el conocimiento de la situación de peligro, pero en ausencia de solicitud expresa de protección, la jurisprudencia ha señalado que: *"el Estado se hace responsable cuando incurre en omisión de los deberes de protección, porque la administración, frente a situaciones de amenaza inminente no diseñó e implementó medidas de seguridad acordes con el peligro, para conjurar las posibilidades de un ataque o repeler las agresiones en defensa de la comunidad. De manera que el demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 del C.P.C., deberá demostrar la existencia de amenazas para que la responsabilidad surja, precisamente porque, a pesar de su conocimiento, las autoridades no desplegaron la protección debida, o porque siendo un hecho notorio la situación de riesgo no fue atendida, así la comunidad no lo hubiere requerido expresamente"*<sup>113</sup>.

Así, por ejemplo, en una situación que aunque no es idéntica guarda similitud con la que se examina en el sub lite, la jurisprudencia acogió las pretensiones indemnizatorias elevadas por el grupo familiar de Álvaro Víctor Salas Rodríguez - Juez Promiscuo Municipal de Cumbal (Nariño), en contra de la Nación - Consejo Superior de la Judicatura - Rama Judicial, porque encontró atribuible la muerte del funcionario a la omisión de la entidad demandada que ante el conocimiento de las amenazas existentes en contra de la vida de Álvaro Víctor Salas Rodríguez, se limitó a informar a la Policía Nacional y al Ejército Nacional de la situación presentada, pero omitió ejercer control frente a la eficacia de las medidas adoptadas para proteger la solicitud de protección presentada, omisión que configuró el incumplimiento de lo dispuesto en los numerales 16 y 24 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996:

*"[...] al Consejo Superior de la Judicatura como ente responsable de la administración de la Rama Judicial, de acuerdo con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996- le corresponde dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar y coadyuvar con la protección de los funcionarios que la integran, así como la de sus familias, tal como lo establece los numerales 16 y 24 del artículo 85 de la mencionada ley[...] Visto lo anterior, no es posible afirmar que*

<sup>113</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de octubre de 2011, Exp. 21.412; sentencia de 26 de enero de 2011, Exp. 18617.



*en el sub lite se haya dado el cumplimiento a los deberes funcionales radicados en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, como ente administrador de la Rama Judicial [...] por cuanto, si bien se enviaron dos oficios, uno a la Policía Nacional y otro, al Ejército Nacional, en donde se relacionaron los hechos acaecidos en la jurisdicción del municipio de Cumbal-Nariño, y se solicita la protección de los funcionarios judiciales aludidos, no quiere ello decir que se cumplió a cabalidad el deber de funcional establecido en la Ley 270 de 1996 de “Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la Rama Judicial” y adicionalmente, no se demostró dentro del proceso la adopción de otras medidas tendientes a la protección y salvaguarda de la vida e integridad física del funcionario y de su familia, [...] o el seguimiento permanente a la situación evidenciada por este funcionario público. [...] no se evidenció la realización de acciones que permitieran determinar si las medidas adoptadas fueron las adecuadas para garantizar la seguridad del mencionado funcionario por parte del ente demandado, tendientes al control y vigilancia de la solicitud presentada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto a la Policía Nacional y al Ejército Nacional.”<sup>114</sup>*

Visto lo anterior, en el caso de autos debe resaltarse que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – ni siquiera procuró informar la situación padecida por Wilfredo Capacho Mantilla a las autoridades de la fuerza pública ni a la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, como entidad encargada de prestar protección a las personas desplazadas.

En otras palabras, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL -, conocía la situación de peligro que enfrentaba Wilfredo Capacho Mantilla, la gravedad de la misma y la urgencia de proteger sus derechos fundamentales, así como, a su vez, se hallaba legalmente obligada a coordinar la ejecución de acciones de socorro, asistencia y apoyo, y a orientar, acompañar y hacer seguimiento al proceso de retorno surtido por Capacho Mantilla; labores dentro de las cuales le era exigible coordinar con la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la garantía y protección de la seguridad de la víctima, ya fuera corriendo traslado de la situación o redirigiendo a la víctima para que él mismo lo hiciera.

A la sazón debe igualmente enfatizarse que la garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y, en general, de las víctimas de la violencia, no puede reducirse a la consideración de carácter simplemente formal de las medidas asistenciales. Antes bien, estas deben atender a criterios de salvaguarda

<sup>114</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de agosto de 2013, Exp. 27.346.



real, material y oportuna de tales derechos, de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, sin excepción, por supuesto, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, a través de la realización y coordinación de las actividades mediáticas tendientes a lograr las condiciones efectivas para la protección y defensa de tales víctimas.

En síntesis, en el caso de autos se halla acreditada la responsabilidad patrimonial del Estado, en razón a que se estableció la falla en el servicio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL - hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

Finalmente, con relación al hecho del tercero como exclusivo y determinante del daño, recuérdese que su configuración como causal excluyente de la responsabilidad requiere de prueba que acredite que i) este sea la causa adecuada del menoscabo; ii) que no existe vínculo alguno entre la conducta de las entidades demandadas y dicho daño; iii) que es ajeno al servicio público; y iv) que sea imprevisible e irresistible para la Administración.

No obstante, en el *sub examine* no se reúnen los elementos antes señalados, particularmente porque, como viene de acreditarse las autoridades omitieron brindarle la asistencia y protección debidas a la víctima, situación que vincula la conducta de la entidad demandada y la prestación del servicio.

Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que: “[L]a Corporación ha examinado en varias oportunidades la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, con su acción u omisión propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Esto se presenta cuando una persona que está amenazada hace el respectivo aviso de las amenazas a las autoridades y, a pesar de ello, estas no la protegen o adoptan unas medidas de protección insuficientes y precarias, o cuando, si bien la persona no informó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla.”<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 14 de noviembre de 2014, Exp. 32.425.



Asimismo, en lo que atañe a la imprevisibilidad del evento dañoso, viene de reseñarse que el daño consistente en la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla configura la concreción de la situación de peligro a la que éste se encontraba permanentemente expuesto, ya que con anterioridad su vida e integridad psicofísica se habían visto atentadas y menoscabadas por diferentes acciones de violencia que eran plenamente conocidas por la entidad demandada.

De igual forma, en lo que refiere a la irresistibilidad del daño, se sabe que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL – fue constituida, precisamente, como mecanismo para mitigar los daños y peligros a los que se exponen las personas que sufren los efectos de la violencia y del conflicto armado que aqueja al país.

Ahora bien, aunque en el caso de autos no se estableció el hecho del tercero – las FARC – como causa exclusiva y determinante del daño, sí quedó establecido que los hechos aquí debatidos corresponden a aquellos suscitados dentro del marco del conflicto armado interno de conocimiento de la Justicia Especial para la Paz – J.E.P. y, en consecuencia, la Sala remitirá copia de esta providencia al mencionado Tribunal para lo de su competencia, en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Debe recordarse que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera carece de valor normativo en sí mismo, en los estrictos términos que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017, pero su carácter vinculante y sus efectos jurídicos no dependen exclusivamente de su implementación normativa frente a las partes que lo suscribieron.

No en vano el Acuerdo Final para la Paz se suscribió “[...] por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), como Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional”.



Además, el mismo Acuerdo señala que las partes que lo suscribieron *“se han ceñido al espíritu y alcances de las normas de la Constitución Nacional, de los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoridad relativos a los temas suscritos”*.

En otras palabras, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera tiene efectos jurídicos y resulta vinculante para las partes que lo suscribieron y, por lo tanto, es posible hacerlo exigible frente a ellas, en los mismos términos en los que se firmó.

Justamente, por ello en este caso se remitirá copia de la providencia a la JEP, para que de acuerdo a su competencia se logre aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, una vez acreditados las posibles conductas violatorias de los derechos humanos atribuibles a las FARC, en tanto en este proceso únicamente se valoró la responsabilidad del Estado por la falla del servicio derivada de las omisiones en el deber de protección a un menor desplazado de la violencia, pero escapa al enjuiciamiento para reclamar la responsabilidad que asiste por la comisión de delitos violatorios del Derecho Internacional Humanitario que pudo cometer el directo perpetrador del desplazamiento, tortura y homicidio del menor, por cuanto el actor armado, de quien se dice cometió la tortura y el homicidio, no hizo parte de este proceso ni su responsabilidad fue objeto de reclamo en la demanda, pues tanto el Estado en este caso, como el actor armado se les puede atribuir daños antijurídicos diferentes y no necesariamente concurrentes.

#### **8. Liquidación de perjuicios**

A continuación se realizará la liquidación de perjuicios a favor de los demandantes teniendo en cuenta únicamente la tipología de aquellos que fueron solicitados en la demanda y reconocidos por el Tribunal Administrativo de Arauca en la sentencia de 15 de mayo de 2014, esto es, los perjuicios morales y el daño a la vida de relación. Ello se realizará de esta manera, pues una eventual condena no puede hacer más



gravosa la situación del apelante único, en atención al principio de la *non reformatio in pejus*.

8.1. En la demanda se solicitó por **perjuicios morales** la suma equivalente a 100 SMLMV para cada uno de los demandantes, y el Tribunal Administrativo de Arauca reconoció estos perjuicios en cuantía de 100 SMLMV para Mariela Mantilla Hernández y 50 SMLMV para cada uno de los demás demandantes.

Ahora bien, en sentencia del 28 de agosto de 2014<sup>116</sup>, la Sección Tercera de esta Corporación unificó el criterio con relación al reconocimiento de perjuicios morales en caso de muerte. En ella indicó que había lugar a reconocer perjuicios a quienes habían sufrido aflicción por la muerte de una persona, en atención al grado de relación afectiva o de consanguinidad que tenían con la víctima, según la siguiente tabla:

| REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE |                                               |                                                    |                                                     |                                                     |                                                       |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                             | NIVEL 1                                       | NIVEL 2                                            | NIVEL 3                                             | NIVEL 4                                             | NIVEL 5                                               |
|                                             | Relación afectiva conyugal y paterno – filial | Relación afectiva del 2° de consanguinidad o civil | Relación afectiva del 3er de consanguinidad o civil | Relación afectiva del 4° de consanguinidad o civil. | Relación afectiva no familiar (terceros damnificados) |
| Porcentaje                                  | 100%                                          | 50%                                                | 35%                                                 | 25%                                                 | 15%                                                   |
| Equivalencia en salarios mínimos            | 100                                           | 50                                                 | 35                                                  | 25                                                  | 15                                                    |

De conformidad con los registros civiles de nacimiento que obran en el expediente, está acreditado que Mariela Mantilla Hernández, Omar Daniel Oviedo Mantilla, Nelson Fabian Contreras Mantilla, Víctor Julio Capacho Mantilla, Yorleinis Capacho Mantilla y Héctor Capacho Mantilla, en su orden, eran madre y hermanos de Wilfredo Capacho Mantilla<sup>117</sup>.

En tal virtud, a los demandantes les corresponde por concepto de perjuicios morales la suma de 100 SMLMV para Mariela Mantilla Hernández y 50 SMLMV a cada uno de los demás demandantes, como lo reconoció la sentencia de primera instancia.

<sup>116</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 27709.

<sup>117</sup> Fl. 41 a 51, C.1.



En consecuencia, en la parte resolutive de esta sentencia se confirmará la condena impuesta a la entidad demandada por concepto de perjuicios morales.

8.2. Por otro lado, en la demanda se solicitó condenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL - hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) a pagar por **daño a la vida de relación** 50 SMLMV para cada uno de los demandantes, en tanto que el Tribunal Administrativo de Arauca reconoció 50 SMLMV a favor de Mariela Mantilla Hernández.

Con relación a este rubro indemnizatorio, se advierte que el *“daño a la vida de relación”* reclamado por los demandantes en su calidad de madre y hermanos de la víctima, en la nueva categoría de perjuicio reconocida por la jurisprudencia, se ajusta al concepto de afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados<sup>118</sup>, que establece la compensación a través de medidas de reparación no pecuniarias a favor de la víctima directa y de su núcleo familiar más cercano, o mediante una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV única y exclusivamente para la víctima directa, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral del daño.

No obstante, no es procedente el reconocimiento pecuniario a favor de Mariela Mantilla Hernández por concepto de afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, por cuanto no tiene la calidad de víctima directa del daño.

Adicionalmente, se observa que la demanda no especificó los conceptos en los que hizo consistir la petición por *“daño a la vida de relación”*. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Arauca lo encontró acreditado en el diagnóstico clínico de Mariela Mantilla Hernández de 2 de octubre de 2009, quien registra *“problemas relacionados con la desaparición o muerte de un miembro de la familia”* describiendo un cuadro clínico de depresión por la pérdida de un hijo, por duelo no elaborado, elementos estos que demuestran la alteración emocional propia del desasosiego y el dolor que

<sup>118</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, Exp. 26.251, 28804 y 32988.



configuran el perjuicio moral reconocido con anterioridad, de modo que, si se contemplara el reconocimiento de este perjuicio, se estaría incurriendo en una doble indemnización o enriquecimiento sin causa para la demandante.

En suma, se modificará la parte resolutive de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el sentido de condenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS) a pagar, por perjuicios morales: 100 SMLMV a favor de Mariela Mantilla Hernández, 50 SMLMV a favor de Omar Daniel Oviedo Mantilla, 50 SMLMV a favor de Nelson Fabian Contreras Mantilla, 50 SMLMV a favor de Víctor Julio Capacho Mantilla, 50 SMLMV a favor de Yorleinis Capacho Mantilla y 50 SMLMV a favor de Héctor Capacho Mantilla, y negar las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en precedencia.

#### **9. Condena en costas**

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda y las mismas no se hallan probadas.

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia, la cual quedará así:



**PRIMERO: DECLARAR** administrativamente responsable a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS) de los perjuicios causados a los demandantes con la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, ocurrida el 5 de octubre de 2008.

**SEGUNDO: CONDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCION SOCIAL (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS) a pagar, por perjuicios morales: 100 SMLMV a favor de Mariela Mantilla Hernández, 50 SMLMV a favor de Omar Daniel Oviedo Mantilla, 50 SMLMV a favor de Nelson Fabian Contreras Mantilla, 50 SMLMV a favor de Víctor Julio Capacho Mantilla, 50 SMLMV a favor de Yorleinis Capacho Mantilla y 50 SMLMV a favor de Héctor Capacho Mantilla.

**TERCERO: DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO: REMITIR** copia de la presente providencia a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), para lo de su competencia.

**QUINTO: SIN COSTAS.**

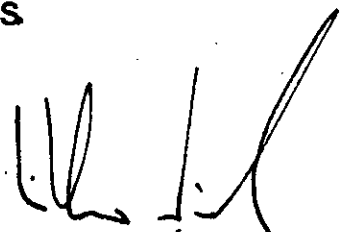
**SEXTO:** Dar cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.”

**SEGUNDO:** En firme esta providencia remítase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Presidente de la Sala

  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado

  
**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado  
Salva voto

EX7

١

٢

٣

٤



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Radicado número: 81001-23-31-000-2011-20001-01(53938)**

**Actor: MARIELA MANTILLA HERNÁNDEZ Y OTROS**

**Demandado: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL-ACCIÓN SOCIAL**

**Referencia: REPARACIÓN DIRECTA**

ACCIÓN SOCIAL-Entidad de coordinación y articulación para la atención del desplazamiento forzado. DESPLAZAMIENTO FORZADO-Su atención demanda la concurrencia de múltiples entidades del orden nacional y territorial. ACCIÓN SOCIAL-No es responsable por muertes originadas en el desplazamiento forzado. DESPLAZAMIENTO FORZADO-Las medidas de atención humanitaria no constituyen obligaciones que generen responsabilidad estatal. ESTADO SOCIAL DE DERECHO-El incumplimiento de los deberes sociales del Estado no implica la responsabilidad civil estatal. JURISDICCIÓN ESPECIAL DE PAZ (JEP)-Improcedencia de la remisión de copias a dicha autoridad, reiteración salvamento de voto Rad. 46793 de 2021.

**SALVAMENTO DE VOTO**

Me aparto de la decisión del 19 de julio de 2022, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. La mayoría estimó que se configuró la responsabilidad del Estado, en cabeza de la entidad demandada, porque la víctima no recibió las ayudas requeridas por su condición de desplazamiento y, por ello, se vio forzada a regresar al lugar donde había recibido amenazas contra su vida, que se materializaron con su muerte ocasionada por un grupo armado ilegal.

1. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, se creó para coordinar y articular la entrega de ayudas humanitarias para la población desplazada por la violencia. Sin embargo, a esa entidad no se asignaron todas las funciones propias del complejo esquema de atención de las víctimas del desplazamiento forzado, pues, para ello, se dispuso el concurso de múltiples entidades del orden nacional y territorial (arts. 6, 7, 10, 11-17 y 19 Ley 387 de 1997 y arts. 1 y 5 Decreto 2467 de 2005).

A mi juicio, Acción Social no debía responder por la muerte de Wilfredo Capacho Mantilla, pues a esa entidad no le correspondía el cumplimiento de los deberes de



protección y seguridad que, en principio, están asignados a la fuerza pública (arts. 216-218 CN) –que, por demás, no fue convocada al proceso–.

No se puede atribuir responsabilidad a una entidad por el presunto incumplimiento de deberes que no tiene a cargo. Las autoridades no pueden ejercer funciones distintas a las que les asignan la Constitución y la ley (art. 121 CN) y, por ende, solo son responsables por la infracción de esas disposiciones y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (arts. 6 y 90 CN).

2. Con todo, el cumplimiento del deber de seguridad y protección tiene límites en los recursos materiales y humanos, pues el Estado no es un <<asegurador universal>>. De modo que cualquier condena al Estado por el desplazamiento forzado debe abordarse desde la óptica de la falla relativa del servicio<sup>1</sup>.

3. Las medidas dispuestas en el marco legal de protección a la población desplazada por la violencia, en especial, aquellas relacionadas con la entrega de ayudas humanitarias y de estabilización socioeconómica no constituyen deberes exigibles al Estado en el marco de una reclamación judicial de carácter indemnizatorio, como la acción de reparación directa. Dichas medidas, mucho menos, constituyen una genuina obligación estatal, de cuyo incumplimiento se pueda afirmar la responsabilidad civil del Estado.

La evaluación de la ejecución de las medidas asistenciales, que son inherentes al propósito del bienestar social al que aspira el Estado social de derecho corresponde a la Administración. El legislador debe hacer el control político a la pertinencia y asignación de esas asistencias. Escapa al ámbito de la competencia del juez de la Administración controlar la asignación de dichas medidas.

4. En relación con la orden de remitir copias del proceso a la Jurisdicción Especial para la Paz-JEP, me remito a lo expuesto en el salvamento de voto Rad. 46793/21.

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

MAR/1F

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección C, sentencia del 26 de mayo de 2022, Rad. 47724 [fundamento jurídico 22].