

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, cuatro (4) de mayo de dos mil veintidos (2022)

**Magistrado ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 50001-23-31-000-2010-0534-01 (58.399)  
**Demandantes:** JOSÉ AUGUSTIN BUITRAGO GALIANO Y OTROS  
**Demandados:** LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA -  
EJÉRCITO NACIONAL Y MINISTERIO DEL INTERIOR Y  
DE JUSTICIA  
**Medio de control:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Asunto:** APELACIÓN SENTENCIA - FALLA DEL SERVICIO -  
PROTECCIÓN A DESMOVILIZADOS

*Síntesis del caso: se pretende que se declare patrimonialmente responsable a las entidades demandadas por el homicidio de Kéry Buitrago Galiano ocurrido el 4 de octubre de 2008 en Villavicencio (Meta), quien como desmovilizada e informante del Ejército Nacional no contaba con medidas de protección especial cuando sobrevino su muerte.*

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes demandadas (fls. 166 a 172 y 201 a 202 cdno. apelación) contra la sentencia proferida el 1 de marzo de 2016 por el Tribunal Administrativo del Meta (fls. 142 a 165 cdno. apelación) que dispuso:

**“PRIMERO. DECLARAR** la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Justicia y del derecho, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO. DECLARAR** no prósperas las excepciones propuestas por el Ministerio del Interior, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO. CONDENAR** a la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL Y MINISTERIO DEL INTERIOR**, responsables administrativamente por la muerte de la joven **KERLY BUITRAGO GALIANO**, ocurrida en el municipio de Villavicencio el 4 de octubre de 2008, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**CUARTO.** Como consecuencia de la declaración anterior, **CONDENAR** de manera solidaria a la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL y MINISTERIO DEL INTERIOR**, a pagar por concepto de perjuicios morales las siguientes sumas de dinero:

<b>Elifonso Buitrago López (Padre)</b>	<b>100 SMLMV</b>
<b>Ana Silvia Galiano (madre)</b>	<b>100 SMLMV</b>
<b>Gleisy Buitrago Galiano (hermana)</b>	<b>50 SMLMV</b>
<b>Jaidy Buitrago Galiano (hermana)</b>	<b>50 SMLMV</b>
<b>José Agustín Buitrago Galiano (hermano)</b>	<b>50SMLMV</b>

**QUINTO. CONDENAR** de manera solidaria a la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL y MINISTERIO DEL INTERIOR** a pagar por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, indemnización debida las siguientes sumas de dinero:

<b>Elifonso Buitrago López (Padre)</b>	<b>\$30.947.575</b>
<b>Ana Silvia Galiano (madre)</b>	<b>\$30.947.575</b>

**SEXTO. CONDENAR** en abstracto y de manera solidaria a **LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA EJÉRCITO NACIONAL Y MINISTERIO DEL INTERIOR** a pagar a los progenitores de la víctima **ÉLIFONSO BUITRAGO Y ANA SILVIA GALIANO**, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de indemnización futura de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído y de lo dispuesto en el artículo 72 del CCA.

**SÉPTIMO. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**OCTAVO.** Sin condena en costas

**NOVENO.** Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**DÉCIMO.** Por Secretaría liquídense los gastos del proceso y en caso de remanentes devuelve a la parte actora, pasado dos años sin que éstos sean reclamados, se declarará la prescripción de los mismos a favor del Tesoro Nacional." (fls. 163 a 165 cdno. apelación – negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2010 (fl. 34 cdno. ppal. no. 1) Ana Silvia Galiano López y Elifonso Buitrago López, quienes actúan en nombre propio y en representación de los menores Gleisy Buitrago Galiano y Jaydi Buitrago Galiano; y José Agustín Buitrago Galiano, a través de apoderado judicial presentaron demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia y

Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional (fls. 5 a 14 cdno. ppal. no. 1) con las siguientes pretensiones:

**“PRIMERA:** Que la Nación Colombiana - a través del Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional-, es responsable del homicidio de la ciudadana **KERLY BUITRAGO GALIANO**, ocurrido el 4 de octubre de 2008 en la ciudad de Villavicencio, Meta.

**SEGUNDA:** Que la Nación Colombiana -a través del Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional-, es responsable de los graves perjuicios ocasionados a los familiares de **KERLY BUITRAGO GALIANO**.

**TERCERA:** Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene a la demandada, NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJÉRCITO NACIONAL-, a pagar a mis representados de modo solidario la indemnización de perjuicios, tanto morales como materiales, que les fueron causados como consecuencia del deceso de su hija y hermana **KERLY BUITRAGO GALIANO**, de apenas 18 años cumplidos de edad.

#### **A. PERJUICIOS MORALES:**

Debe entenderse sobre este particular, con base en las reglas de la experiencia ampliamente reconocidas por la jurisprudencia, que los sentimientos de dolor y tristeza derivados del deceso se predicen tanto de sus padres como de sus hermanos.

#### **SALARIOS MÍNIMOS:**

ELIFONSO BUITRAGO LÓPEZ (Padre): 100 salarios mínimos.

ANA SILVIA GALIANO LÓPEZ (Madre): 100 salarios mínimos.

GLEYSI BUITRAGO GALIANO (Hermana): 100 salarios mínimos

JAYDI BUITRAGO GALIANO (Hermana): 100 salarios mínimos.

JOSÉ AGUSTÍN BUITRAGO GALEANO (Hermano): 100 salarios mínimos.

Se solicita pues que la indemnización por perjuicios morales sea el equivalente a cien (100 salarios mínimos) para cada uno de mis representados, teniendo en cuenta el sensible golpe anímico y moral, el dolor y congoja que significó el deceso de su hija y hermana.

#### **B. PERJUICIOS MATERIALES:**

**Lucro cesante:** Por razón de su muerte, la señorita **KERLY BUITRAGO GALIANO** ha dejado de percibir un ingreso mensual.

Como indemnización a título de perjuicios materiales se condene por lucro cesante al pago de las sumas de dinero que dejará de percibir **Kerly Buitrago Galiano** hasta una edad aproximada de 74 años —como expectativa probable de vida-.

El ingreso mensual obtenido por la perjudicado al momento del hecho ascendía a un (1) salario mínimo, que multiplicado por el tiempo estimado de expectativa de vida- 56 años-, mes por mes, asciende a la suma de

TRESCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$ 330.000.000), cifra que se deberá actualizar hasta la fecha en que se apruebe la conciliación

teniendo en cuenta los índices de precios al consumidor (IPC). A esta suma se deberán agregar intereses moratorios desde entonces hasta el día de ejecutoria del acuerdo. La demandante velaba económicamente por la manutención de sus padres.

### **DAÑO ESPECIAL: A LA VIDA EN RELACIÓN.**

(...).

Atendiendo en el caso concreto que con la muerte Kerly, a tan temprana edad — 18 años- han resultado especialmente perjudicados sus señores padres y pequeñas hermanas, se solicita la indemnización por este aspecto, de la siguiente manera:

A sus dos menores hermanas y a sus señores padres, 100 salarios mínimos, a cada uno de ellos, víctimas indirectas del lamentable hecho.

TOTAL DAÑO VIDA EN RELACIÓN: 400 salarios mínimos, que sumados a los 500 salarios mínimos por perjuicios morales, da 900 salarios mínimos (464 millones de pesos), más 332 millones por daño emergente, arroja un gran total de SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$ 796.000.00), como perjuicio a reconocer solidariamente por las entidades convocadas.

**CUARTA:** Las demandada -NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJÉRCITO NACIONAL, dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.” (fls. 6 a 9 cdno. ppal. no. 1 –mayúsculas sostenidas, negrilla y subrayas del texto original).

## **2. Hechos**

El fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, es el siguiente:

- 1) Kérly Buitrago Galiano<sup>1</sup> fue guerrillera de las FARC y se desmovilizó voluntariamente en mayo de 2008 según lo certificó el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA).
- 2) No obstante, se convirtió en informante del Ejército Nacional según da cuenta un oficio proferido por la Brigada Móvil no.1 que registra su apoyo en operaciones militares en contra de la subversión.

---

<sup>1</sup> En el expediente obran documentos en donde se refieren a Kérly Buitrago con los apellidos Galiano o Galeano, empero, se tomará el del registro civil de defunción que obra en el folio 18 el cual corrigió ese aspecto y determinó que su verdadero apellido es Galiano (fl. 18 cdno ppla.no.1).

3) El 4 de octubre de 2008, Kérly Buitrago Galiano fue ultimada en la vereda Caños Negros de la ciudad de Villavicencio cuando se dirigía a visitar a sus familiares sin contar con ningún tipo de protección, hechos que son objeto de investigación en la Fiscalía Seccional 118 de Villavicencio, radicación no. 2008-01629.

Con fundamento en lo expuesto, los demandantes estiman que en el presente caso la muerte de Kérly Buitrago Galiano es imputable a las entidades demandadas por no brindarle protección debido a su condición de desmovilizada e informante del Ejército Nacional.

### **3. Contestación de la demanda**

La demanda fue admitida el 24 de marzo de 2011 (fl. 35 a 37 cdno. ppal. no. 1), providencia en la que se ordenó la notificación personal de los representantes legales de las entidades demandadas.

#### **3.1 Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional**

Se opuso a las pretensiones de la demanda (fls. 49 a 54 cdno. ppal. no.1) con fundamento en lo siguiente:

- a) No existe prueba que demuestre una falla del servicio pues no se configuran los presupuestos para establecer la responsabilidad en cabeza de la administración.
- b) Se configura la causal exonerativa de hecho de un tercero porque el homicidio fue causado por personas ajenas al Ejército Nacional con el fin generar pánico en el Departamento del Meta por medio de ataques a la población civil.

#### **3.2 La Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho**

Replicó los hechos y pretensiones de la demanda (fls. 65 a 68 cdno. ppal. no. 1) y en su defensa, básicamente, expuso lo siguiente:

- a) Según lo relatado en la demanda la entidad accionada no intervino o contribuyó en la producción del daño pues no le es imputable por ausencia de nexo causal.

b) Existe falta de legitimación en la causa por pasiva porque el ministerio no tiene la función de brindar protección y seguridad a las personas desmovilizadas, actividad que recae en otras entidades estatales.

### **3.3 La Nación – Ministerio del Interior**

En su contestación disintió de los hechos y pretensiones de la demanda (fls. 76 a 86 cdno. ppal. no. 1) con base en los siguientes argumentos:

a) La muerte de Kérly Buitrago Galiano no fue producto de la acción u omisión del Estado ni se le puede atribuir por las funciones o su condición de desmovilizada pues, las causas y autores materiales e intelectuales se encuentran en investigación y, según el dicho, de los demandantes fue causada por la acción de un tercero por móviles ajenos a las funciones de la entidad accionada.

b) El hecho delictivo fue imprevisible para la entidad porque no tuvo conocimiento previo de amenazas que hiciera inminente la necesidad de defensa o protección especial ni tampoco está demostrado que el riesgo haya sido creado por el Estado.

c) Finalmente, propuso las excepciones de *“inexistencia del derecho por el hecho de un tercero”*, porque el Estado no puede responder por hechos generados por agentes distintos a la actividad propia de la administración y, *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, toda vez que, según los hechos y pruebas de la demanda, el ministerio no conocía de las circunstancias de inseguridad personal de la víctima.

### **4. Alegatos de conclusión**

El Tribunal Administrativo del Meta corrió traslado a las partes por el término de diez (10) para que alegaran de conclusión e igualmente al Ministerio Público para que rindiera concepto (fl. 134 a 135 cdno. ppal. no. 1).

La parte demandante, las entidades demandadas y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **5. La sentencia impugnada**

El 1 de marzo de 2016 el Tribunal Administrativo del Meta accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (fls. 142 a 165 cdno. apelación) con base en los siguientes argumentos;

a) Declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho por estimar que no tiene la función de brindar protección a los desmovilizados del conflicto armado.

b) Aunque no obra prueba en el proceso de que la víctima solicitó protección por amenazas contra su vida, el daño es imputable a la Nación Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y Ministerio del Interior porque el artículo 2 de la Constitución contiene una garantía en favor de los ciudadanos y un deber de protección estatal a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, la cual es reforzada por las obligaciones que surgen de los pactos internacionales que obligan al Estado a respetar y garantizar los derechos humanos, por lo tanto, la conducta de la administración resulta censurable porque se trataba de una joven reinsertada que era sujeto de especial protección constitucional, sin embargo, no se intervino ni se desplegó la protección necesaria para proteger a la víctima.

c) Las pruebas comprometen la responsabilidad de las demandadas porque para la época de los hechos los reinsertados venían siendo asesinados en ciudades como Villavicencio en la cual se presentaban problemas de seguridad para esa población, no obstante, la víctima viajó a esta última ciudad sin ninguna protección pese a que vivía en uno de los hogares de paz para personas desmovilizadas donde cumplía las fases del proceso de reintegración y recibía ayuda humanitaria.

## **6. Los recursos de apelación**

### **6.1 La Nación - Ministerio del Interior**

El ministerio solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y se nieguen las súplicas de la demanda (fls. 166 a 171 cdno. apelación) por las siguientes razones:

- a) Si se atribuye una omisión a varias entidades del Estado, el tribunal debía indicar qué servicio y/o deber le correspondía a cada uno de estos órganos a partir de la normatividad que establezca sus competencias y deberes.
- b) El tribunal no tuvo en cuenta que para la época de los hechos la población desmovilizada no era beneficiaria del programa de protección para personas que se encuentren en riesgo contra su vida a cargo del Ministerio del Interior, previsto en el artículo 28 de la Ley 782 de 2002.
- c) No se probó que la víctima haya adelantado trámites para ingresar al programa de protección o que haya sido puesta a disposición del Ministerio del Interior.
- d) Según el Decreto 128 de 2003 la protección de la integridad personal de un desmovilizado para la época de los hechos no estaba a cargo del Ministerio del Interior.
- e) No se indicaron cuáles son los fundamentos de la presunta posición de garante ni mucho menos los factores que generaron la ruptura de esa posición y desencadenaron el suceso fatal.

## **6.2 Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional**

Adhirió al recurso de apelación interpuesto por el Ministerio del Interior con el propósito que se revoque la sentencia de primera instancia y se niegue las súplicas de la demanda (fls. 201 y 202 cdno. apelación) y, además, consideró que la entidad no puede ser responsable por hechos de terceros atribuibles a grupos al margen de la ley.

## **7. Actuación surtida en segunda instancia**

El 1 de febrero de 2017 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la Nación - Ministerio del Interior, así como también la apelación adhesiva presentada por la Nación- Ministerio de Defensa (fl. 240 cdno. apelación); el 2 de marzo de 2017 (fl. 242 cdno apelación) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de diez (10) días y, por el mismo lapso al Ministerio Público para que emitiera concepto.

## 8. Alegatos de conclusión

La Nación – Ministerio del Interior reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y solicitó revocar la providencia de primera instancia (fls. 243 a 248 cdno. apelación).

## 9. Concepto del Ministerio Público

En su concepto expuso que no se debe acceder a las pretensiones de la demanda (fls. 271 a 276 cdno. apelación) por las siguientes razones:

a) No se demostró en el proceso la omisión de las accionadas respecto de su deber de protección a la víctima ni se acreditó que esta les solicitó dicha salvaguardia en su condición de desmovilizada.

b) Se desconoce si para la época y fecha en la que se desplazó a la zona rural de Villavicencio (Meta) para visitar a sus familiares les informó previamente a las autoridades y les requirió su protección.

c) No es posible responsabilizar a las entidades accionadas por el homicidio de Kerly Buitrago Galiano, puesto que no se demostró su omisión de protección, el daño fue causado por hechos de terceros y frente a los cuales la víctima se expuso de manera imprudente.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado<sup>2</sup>, procede la Sala a resolver el presente asunto sometido a

---

<sup>2</sup> De la revisión del proceso, se advierte que en el acta de la audiencia de conciliación de 30 de agosto de 2016, el Tribunal ordenó que el expediente se remitiera de manera inmediata junto con los anexos que se mencionan en los informes secretariales visibles a folios 138 y 141, pero que físicamente no se encontraban con el cuaderno principal (fl.197 vltto cdno. apelación); posteriormente, mediante auto de 5 de octubre de 2016, esa Corporación dispuso que *“la remisión ante el Superior la hará la Secretaría luego de solicitar nuevamente las copias de la investigación penal remitidos según consta a folios 125 y 126 del expediente. El costo de las copias no correrá por cuenta de las partes por cuanto no está demostrado que la pérdida de las mismas sea atribuible a alguna de ellas”* (fls. 233 a 234 cdno. apelación). De acuerdo con lo expuesto, la Sala observa que el Tribunal finalmente envió el proceso al

consideración con el siguiente derrotero: 1) síntesis de la controversia y decisiones que se adoptarán, 2) análisis de la responsabilidad, 3) conclusión y 4) costas.

## **1. Síntesis de la controversia y decisiones que se adoptarán**

Presentada la demanda en tiempo<sup>3</sup>, la Sala debe establecer si las entidades accionadas deben reparar los perjuicios derivados del daño causado por el homicidio de la desmovilizada Kerly Buitrago Galiano el 4 de octubre de 2008 en Villavicencio (Meta).

La parte actora considera que las entidades demandadas son responsables de la muerte violenta de la víctima por no brindarle protección en su condición de desmovilizada e informante del Ejército Nacional mientras que estas sostienen que no omitieron ese deber y que el daño fue causado por el hecho de un tercero.

El tribunal estimó que las accionadas fallaron en el deber de proteger a la víctima previsto en el artículo 2 de la Constitución Política pues, en la condición de desmovilizada no le prestaron seguridad cuando se desplazaba a una zona de alto riesgo para los reinsertados; por su parte, los apelantes insisten en que no son responsables del homicidio de la víctima porque no omitieron sus deberes funcionales de protección y se configuró el hecho de un tercero.

Dentro de este marco, se desatarán únicamente las apelaciones presentadas por las entidades condenadas pues, el *a quo* declaró la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho y esta decisión no fue recurrida.

---

Superior con las copias de las piezas procesales de la investigación penal no. 500016000564200801629 a la que aluden los folios 125 y 126 del cuaderno principal, tal como se verifica en el cuaderno de apelación (fls. 237 a 239). Finalmente, se pone de presente que las partes no se pronunciaron sobre esta situación.

<sup>3</sup> La demanda se presentó dentro del término de caducidad de la acción de reparación directa previsto en el artículo 136 del CCA. En efecto, según el libelo el homicidio de la víctima ocurrió el 4 de octubre de 2008 (fl. 18 cdno. ppal. no. 1), de manera que la parte actora tenía hasta el 5 de octubre 2010 para presentar la demanda, término que se interrumpió porque se presentó solicitud de conciliación el 8 de septiembre de 2010 y, posteriormente, el 20 de octubre de 2010 se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio (fl.15 a 17 cdno. ppal. no. 1), por lo que la demanda podía presentarse hasta el 17 de noviembre de 2010, la cual fue incoada el 23 de octubre de 2010 (fl. 14 cdno. ppal. no.1).

La sentencia de primera instancia será revocada por las siguientes razones: *i)* no se demostró que las entidades demandadas incumplieron con los deberes de protección de Kérly Buitrago Galiano porque no se acreditó que ella les solicitó medidas de seguridad por existir amenazas contra su vida o familiares debido a su condición de desmovilizada e informante del Ejército Nacional; *ii)* tampoco se probó que por esas circunstancias las accionadas conocían que la víctima se encontraba en un riesgo especial o que este era un hecho notorio y que pese a ello omitieron su salvaguarda; *iii)* no se demostró que el homicidio estuvo relacionado con su calidad de desmovilizada o por haber sido informante del Ejército Nacional y, *(iv)* Kérly Buitrago Galiano al abandonar los hogares de protección de la ciudad de Bogotá, donde se encontraba resguardada y desplazarse sin seguridad alguna a la zona rural de Villavicencio (Meta) donde fue abatida, creó un riesgo contra su vida.

## **2. Análisis de la responsabilidad**

### **2.1. El daño**

Se encuentra probado que Kérly Buitrago Galiano<sup>4</sup> fue ultimada con arma de fuego el 4 de octubre de 2008 en la zona rural del municipio de Villavicencio (Meta) en hechos que son objeto de investigación penal, por lo tanto, se encuentra demostrado el daño antijurídico.

### **2.2. La imputación**

Si bien el Estado tiene una obligación genérica de protección de los desmovilizados o reincorporados de grupos armados ilegales previsto en el artículo 8 del Decreto 128 de 2003<sup>5</sup>, esta Sección<sup>6</sup> ha establecido que existe falla en el servicio por omisión

---

<sup>4</sup> Copia del folio del registro civil de defunción (fl 18 cdno. ppal. no. 1), inspección técnica a cadáver (fl. 12 a 15 cdno. anexo no. 1), informe pericial de necropsia expedido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (fls. 100 a 109 cdno anexo no. 1).

<sup>5</sup> “Beneficios de protección y seguridad. El Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior, según corresponda, coordinarán con el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Policía Nacional, las medidas necesarias para brindar seguridad tanto al desmovilizado o reincorporado como a su grupo familiar, en los casos en que esto último fuese necesario”.

<sup>6</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 30 de marzo de 2017, exp 44.384, CP Danilo Rojas Betancourth; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 6 de julio de 2017, exp 51596. CP Danilo Rojas Betancourth; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de marzo de 2015, exp 32.993, CP Hernán Andrade Rincón

cuando las autoridades se abstienen de brindarles a aquellos medidas especiales de salvaguarda.

En este caso, la falla se estructura cuando los desmovilizados solicitan a las autoridades medidas especiales de seguridad porque existe un peligro real y concreto derivado de su desmovilización, las autoridades previamente conocen o infieren esa situación o la notoriedad de la amenaza o riesgo o peligro amerita una urgente intervención estatal.

En ese contexto, previamente a establecer si el daño es imputable a las entidades accionadas por no brindarle protección especial a la víctima en su condición de desmovilizada, se pone de presente que los medios probatorios que obran en el expediente dan cuenta de los siguientes hechos:

1) El 25 de mayo de 2008, Kérly Buitrago Galiano se entregó de manera voluntaria al Ejército Nacional en Uribe (Meta) y fue atendida por el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado<sup>7</sup>.

2) En la certificación de 23 de junio de 2008, sin firma del comandante de la Brigada Móvil no. 1, se menciona que desde el 30 de mayo hasta el 22 de junio de 2008 Kérly Buitrago Galiano suministró información de interés al Ejército Nacional<sup>8</sup>.

3) El 1 de julio de 2008, la Fiscalía Veinte Seccional Delegada ante el Juez Penal del Circuito de Granada dejó en custodia de la Brigada Móvil no.1 del Ejército Nacional a Kérly Buitrago Galiano con el deseo de acogerse al plan de desmovilización del Decreto 128 de 2003, y solicitó que se la trasladara a la ciudad de Bogotá ante el Comité Operativo para la Dejación de Armas<sup>9</sup>

4) El 2 de julio de julio 2008, el comandante de la Brigada Móvil no.1 del Ejército Nacional entregó a Kérly Buitrago Galiano al Programa de Atención Humanitaria al

---

(e); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 1 de marzo de 2018, exp. 44177, CP Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>7</sup> Certificados suscritos por el comandante de la Brigada Móvil No.1 del Ejército Nacional de Uribe, Meta, (fls. 64 vltto cdno. anexo no.1 y 30 cdno. no. 1).

<sup>8</sup> Certificado de resultados operacionales intangibles de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, Fuerza de Despliegue Rápido Brigada Móvil no.1 de la Uribe, Meta (fls. 25 cdno. ppal. no. 1 y 63 vltto cdno. anexo no. 1).

<sup>9</sup> Fl. 132 cdno. ppal. no.1.

Desmovilizado, sin ningún problema, para iniciar el proceso de reintegración a la vida civil<sup>10</sup>.

5) El 8 de julio de 2008, Kérly Buitrago compareció ante la Notaría 23 del Círculo de Santa Fe de Bogotá para realizar una declaración extraprocesal para ser presentada ante el Ministerio de Defensa Nacional - Programa de Atención Humanitario al desmovilizado en donde manifestó, bajo la gravedad de juramento, que era desmovilizada del departamento del Meta.

6) En fechas indeterminadas, Kérly Buitrago Galiano pernoctó en los Hogares de Paz Fátima y las Delicias de la ciudad de Bogotá en donde recibió las ayudas que establecen los Decretos 128 de 2003 y 3954 de 2007<sup>11</sup>, sin embargo, pese a que no existe prueba documental que especifique las fechas exactas de cuándo estuvo en este lugar se puede inferir que fue a partir del 8 de julio 2008 ya que para ese momento está acreditado que la señora Buitrago Galiano estaba en la ciudad de Bogotá.

7) El 12 de agosto de 2008 el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA acreditó como desmovilizada a Kérly Buitrago Galiano e informó a la Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas<sup>12</sup> para que decidiera sobre sus correspondientes beneficios.

8) El 1 de septiembre de 2008, Kérly Buitrago Galiano firmó en la ciudad de Bogotá el acta de compromiso del proceso de Reintegración con la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República<sup>13</sup>.

9) El 4 de octubre de 2008, Kérly Buitrago Galiano fue ultimada con arma de fuego en la zona rural de Villavicencio, kilómetro 8 vía a Caños Negros, cuando proveniente de Uribe (Meta) se transportaba en un taxi hacia ese sector en compañía de otra persona. Al proceso se allegaron algunas piezas procesales de la investigación penal por los referidos hechos, pero se desconocen las causas, móviles y autores del homicidio<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Fls. 127 y 128 cdno ppal. no.1.

<sup>11</sup> Respuesta del Ministerio de Defensa (fls. 118, 127 y 128 cdno. ppal. no.1).

<sup>12</sup> Fls. 29 cdno. ppal. no. 1 y 62 cdno. anexo no. 1.

<sup>13</sup> Fls. 33 cdno. ppal. no. 1.

<sup>14</sup> Cdno. no. 1.

De conformidad con lo establecido en el artículo 185 del CPC, se otorgará valor probatorio a las piezas procesales de la investigación penal 20081629 adelantada por la Fiscalía 18 Seccional Unidad Segunda de Vida de Villavicencio por el delito de homicidio agravado de Kérly Buitrago Galiano que obran en el cuaderno anexo no. 1, toda vez que si bien no fueron practicadas a petición de las partes contra quien se aducen, la parte actora en conjunto con la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional solicitaron su decreto y las demás accionadas no se opusieron a ello, igualmente, la Sala valorará las documentales que se allegaron en copia simple puesto que su veracidad no fue cuestionada por las partes<sup>15</sup>.

Sobre las anteriores premisas, la Sala considera que en este caso el daño no es imputable a las entidades demandadas porque no se demostró en el proceso que fallaron en su deber de brindar protección especial a la víctima.

En efecto, aunque no se logró acreditar quiénes fueron los autores de la muerte de Kérly Buitrago Galiano ni sus móviles, de suerte que ello permita establecer en forma fehaciente que estuvo relacionado con su desmovilización o su eventual colaboración con el Ejército Nacional, en este contexto tampoco se logró probar que la víctima solicitó a las accionadas medidas especiales de protección, que las autoridades habían sido advertidas de una situación de peligro inminente o que este era un hecho notorio que ameritaba medidas determinadas para la salvaguarda inmediata y especial de la víctima.

Al respecto, debe advertirse que del Estado no se puede predicar, de modo necesario ni absoluto, las características de omnisciencia, omnipotencia ni omnipresencia, pues de cara a la realidad es evidente que aquel no lo conoce todo, tampoco puede estar en todas partes ni lo puede todo, sus obligaciones constitucionales y legales son tan solo de medio y no de resultado, según las capacidades ciertas y medios razonables de actuación y respuesta, por lo tanto, al Estado también le es predicable el aforismo latino “*ad impossibilia nulla obligatio*”, esto es, que a lo imposible nadie está obligado; en este caso concreto no era posible prever o conocer de antemano la ocurrencia del hecho.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 28 de agosto de 2013, rad 25.022. MP Enrique Gil Botero.

Lo descrito pone de presente que el hecho dañoso resultó imprevisible, irresistible y ajeno a las demandadas, máxime cuando se desconoce porqué Kéryly Buitrago Galiano se retiró unilateralmente de los hogares de paz donde se encontraba resguardada y las demandadas cumplían con su deber de custodia y protección en los términos del Decreto 128 de 2003, y se dirigió a la zona rural de Villavicencio donde fue ultimada por desconocidos.

En este sentido, no es posible establecer si la víctima contaba con permiso especial para salir de esos hogares y desplazarse sin protección a la ciudad de Villavicencio (Meta), ni tampoco que haya informado de ello con antelación a las respectivas autoridades y especialmente a las de seguridad y protección.

La Sala tampoco pudo conocer si la joven desmovilizada fue objeto de amenazas contra su vida, integridad o la de su familia y si de ello dio cuenta a las autoridades para requerir protección especial o si estas tenían conocimiento previo de esas circunstancias.

Es verdad que en la demanda se afirma que la muerte violenta de la víctima estuvo relacionada con su desmovilización y su labor de informante del ejército, sin embargo, las pruebas allegadas no permiten establecer ese nexo ni la omisión en el deber de protección especial, pues se desconocen los motivos por los cuales la desmovilizada abandonó súbitamente los hogares de paz y se dirigió a los municipios de Uribe y Villavicencio sin solicitar seguridad a las accionadas, mas aun cuando se ignoran los móviles que rodearon su homicidio.

Con base en estas reflexiones no es factible endilgarle responsabilidad a las accionadas por la muerte violenta de la desmovilizada. En el caso del Ejército Nacional se advierte que cumplió con las obligaciones previstas especialmente en el Decreto 128 de 2003 que reglamentaba el programa de desmovilización vigente para el momento de los hechos, en tanto recibió a la desmovilizada y le brindó la atención humanitaria de emergencia y, posteriormente, la remitió a Bogotá donde fue acogida y quedó a cargo de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, entidad que siguió con el proceso de reinserción a la vida civil y situó a Kéryly Buitrago en una instalación de seguridad especial para desmovilizados con asiento en la ciudad de Bogotá denominado Hogares de Paz Fátima y las Delicias, donde le brindaban protección.

Es importante señalar que al momento del homicidio de Kérly Buitrago Galiano estaba a cargo y con la custodia de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, entidad que no fue demandada en el presente asunto.

Respecto del Ministerio del Interior tampoco es responsable por omisión del daño reclamado porque, aparte de que sostiene que no participó directamente en el proceso de desmovilización de la víctima, no fue requerido para suministrarle medidas de protección especial.

De hecho, es importante advertir que para el año 2008 existía un procedimiento de atención a la población desmovilizada que involucraba al Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional como la entidad estatal que respondía de manera primigenia a la petición del desmovilizado, posteriormente el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) actuaba para efectos de la certificación de la condición de desmovilizado y la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas para las medidas de carácter económico, de salud, vivienda y otras.

No aparece demostrado que la víctima haya solicitado al ministerio medidas especiales de seguridad, pues, luego de que se desmovilizó ante el Ejército Nacional fue trasladada a la ciudad de Bogotá en donde quedó a cargo de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, quien la situó en los Hogares de Paz Fátima y las Delicias para su protección.

De esa manera, al Ministerio del Interior como miembro del CODA, no se le podía exigir adoptar medidas especiales de protección o seguridad en favor de la señora Buitrago Galiano, pues, además de que no fueron solicitadas directamente por la víctima, ni tampoco por ninguna otra persona ni autoridad, tampoco se demostró que esta entidad conocía previamente que la desmovilizada tenía amenazas contra su vida e integridad personal, más aún cuando se encontraba resguardada en hogares de paz.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que no es posible predicar la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas porque no se demostró que omitieron sus deberes de protección especial de la víctima en su condición de desmovilizada o informante quien, pese a que se encontraba alojada en hogares de paz donde contaba con seguridad especial, decidió abandonarlos sin previo aviso y

unilateralmente con lo cual creó un riesgo contra su vida por el hecho de desplazarse a los municipios de Uribe y Villavicencio (Meta) sin requerir protección especial, ciudad esta última donde fue ultimada con arma de fuego el 4 de octubre de 2008<sup>16</sup> cuando se transportaba en un taxi de servicio público, en hechos que no fueron esclarecidos. Por ello, los medios de convicción aportados no permiten establecer que el hecho dañoso esté relacionado con su condición de desmovilizada o informante del Ejército Nacional para efectos de deducir responsabilidad a las entidades demandadas.

### **3. Conclusión**

Prosperan los recursos de apelación por cuanto no se demostró en esta causa que las accionadas fallaron por abstenerse de brindar protección especial a la víctima.

Por lo tanto, la Sala revocará la sentencia de 1 de marzo de 2016 del Tribunal Administrativo del Meta mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y en su lugar denegará las súplicas de la parte actora del proceso.

### **4. Costas**

No hay lugar a la imposición de costas en razón a que no se evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de las partes o de los intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena por este concepto.

En mérito de lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>16</sup> Registro civil de defunción fl. 27 c.1, informe pericial de necropsia fl. 51-59.c.2 y proceso penal no. 2010 80031, fls. 8-77, c.2.

**FALLA**

**1º) Revócase** la sentencia del 1 de marzo de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta que accedió a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, **niéganse** las súplicas de la parte actora.

**2º) Abstiénese** de condenar en costas en esta instancia.

**3º)** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen con las correspondientes constancias.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente de la Subsección**  
(Firmado electrónicamente)  
**Con aclaración de voto**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado ponente**  
(Firmado electrónicamente)

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
**Magistrado**  
(Firmado electrónicamente)  
**Con salvamento de voto**

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 del Decreto-ley 806 de 2020.