

Defensoría del Pueblo Colombia

**Crónica de un secuestro previsible:
el caso de los diputados de la
Asamblea del Valle del Cauca**



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo Colombia

Derecho a la salud y medidas de protección contra el COVID-19 de las personas privadas de la libertad.

Sentencia:

09 de septiembre de 2020

76001-33-31-001-2008-00134-01(AG)REV

Defensoría del Pueblo

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Heidi Abuchaibe Abuchaibe
Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales
Se desempeñó como Delegada entre febrero de 2021 y el 31 de agosto del mismo año.

Consejo de Estado

Marta Nubia Velázquez Rico
Presidente

Milton Chaves García
Magistrado ponente

La elaboración y coordinación de esta cartilla estuvo a cargo de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, de la Vicedefensoría del Pueblo y del equipo de la presidencia del Consejo de Estado. Contó con el acompañamiento del despacho ponente de la sentencia.

Autor
Sneither Cifuentes Chaparro

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N.o 10-32
Teléfonos: 314 4000 - 314 7300, ext. 2718

Presentación

La Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es la encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en Colombia, según lo establece el artículo 282 de la Constitución Política. Para lograr este objetivo, implementa diversas actividades pedagógicas que fortalecen el conocimiento y la apropiación de la cultura de los derechos humanos, expresada, entre otras, en las decisiones judiciales de las altas cortes.

A su vez, el Consejo de Estado es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y el cuerpo consultivo del Gobierno nacional. A través de sus salas y secciones, esta institución se pronuncia sobre diversas materias entre las que se destacan, el ejercicio y la garantía de los derechos políticos, así como la vulneración de derechos fundamentales, colectivos, laborales.

El 7 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo suscribió un memorando de entendimiento con el Consejo de Estado. La finalidad de este memorando es sumar esfuerzos para desarrollar diversas acciones encaminadas a la investigación, capacitación y difusión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en las siguientes materias:

- Derechos humanos
- Derecho internacional humanitario
- Responsabilidad extracontractual por fallas en el servicio a cargo de la fuerza pública
- Derechos de los trabajadores en el ámbito administrativo
- Enfoque de género
- Derechos colectivos y derechos políticos

De igual manera, este acuerdo busca fomentar estos principios:

- Transparencia
 - Acceso a la información pública
 - Participación ciudadana en la gestión pública
 - Celeridad
- Confianza de la ciudadanía

Se trata de una estrategia interinstitucional de pedagogía y divulgación de jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos, proferida durante 2020 por el Consejo de Estado.

Cada documento está construido con un lenguaje que permite edificar la cultura y la vivencia de los derechos humanos. En esta cartilla, usted encontrará:

- Un breve resumen de los hechos de cada sentencia
- La decisión que tomó este alto tribunal
- La importancia de la decisión en materia de derechos humanos
- Su utilidad en términos prácticos para la ciudadanía
- Los derechos analizados, protegidos y reconocidos en la decisión
- Las personas o el grupo de personas beneficiadas o perjudicadas por el fallo
- El cambio que produce la decisión adoptada

En conclusión, estas cartillas buscan divulgar de manera clara, concreta y sencilla algunas de las decisiones más relevantes del Consejo de Estado, así como su impacto en la vida de las personas que habitan en el territorio nacional.

Martha Nubia Velazquez
Presidente 2021
Consejo de Estado

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Crónica de un secuestro previsible: el caso de los diputados de la Asamblea del Valle del Cauca¹

Durante los primeros años de la década del 2000, Colombia padecía un recrudecimiento de las acciones de diversos grupos armados organizados que participaban en el conflicto armado interno. Una de sus prácticas más recurrentes y deplorables era el secuestro, delito que con una lamentable frecuencia se cometía contra funcionarios públicos de elección popular o líderes políticos de todas las vertientes y niveles de representación.

¿Qué fue lo que pasó?

El 11 de abril de 2002, Francisco Javier Giraldo, Ramiro Echeverry Sánchez, Carlos Alberto Charry, Juan Carlos Narváez Reyes, Héctor Fabio Arismendy, Carlos Alberto Barragán, Sigifredo López Tobón, Nacienceno Orozco Grisales, Jairo Javier Hoyos Salcedo, Alberto Quintero Herrera, Édison Pérez Núñez y Rufino Varela se reunieron en su calidad de miembros de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca. Un grupo de hombres armados y con prendas militares irrumpió en el edificio donde la corporación sesionaba; anunciaron el riesgo de un atentado en su contra y les solicitaron que los siguieran para evacuar las instalaciones.

Los uniformados fingieron pertenecer al Batallón Numancia del Ejército Nacional y convencieron a los políticos que estaban allí de que los protegerían, pero que era indispensable que acataran sus órdenes. En ese sentido, les pidieron abordar una buseta dispuesta para su traslado y se dirigieron a los farallones de Cali por la ruta del sector rural de Peñas Blancas.

Una vez emprendida la huida y ya con la certeza de tenerlos en su poder, el grupo se identificó como rebeldes militantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo [FARCEP], e informó a los doce asambleístas que serían sus rehenes hasta nuevas órdenes.

El secuestro de los diputados se prolongó desde aquel 11 de abril de 2002 hasta el 18 de junio de 2007; al parecer, en esta fecha los guerrilleros creyeron erradamente que se enfrentarían con las fuerzas militares en la vereda San José de Tapaje —del municipio de El Charco [Nariño]—, por lo que asesinaron a 11 de los diputados en cautiverio.

Esto se dio a conocer por medio de un comunicado que se publicó en la página web de ANNCOL2 el 28 de junio de 2008 —diez días después de los hechos—. Allí se dio la noticia de que solamente Sigifredo López Tobón continuaba con vida; Tobón siguió en poder del grupo insurgente hasta el 5 de febrero de 2009, día en el que fue liberado.

La muerte de los miembros de la Asamblea Departamental fue consecuencia de un secuestro que pudo evitarse. Unos meses antes de ocurridos los hechos, en febrero del 2002, Carlos Narváez Reyes —entonces presidente de esa corporación— dirigió un oficio al jefe de seguridad de la Gobernación del Valle del Cauca, con copia directa al gobernador de la época y al comandante de la Policía Metropolitana de Cali.

En la misiva, manifestó su preocupación por una situación concreta de amenaza al personal de la Asamblea: se podía ingresar a sus dependencias sin ningún tipo de control; en especial, se sabía que personas sindicadas de homicidios frecuentaban sus instalaciones. Por lo tanto, se solicitaba la presencia reforzada y permanente de agentes policiales.

¹ Esta cartilla se elaboró con sustento en la sentencia del 9 de septiembre de 2020, proferida por la sala especial número 9, exp. 76001-33-10-01-2008-00134-01, C. P. Gabriel Valbuena Hernández, demandante: Fabiola Perdomo y otros.

² Agencia de Noticias Nueva Colombia, medio digital de las FARC-EP.

Frente a la falta de una respuesta oficial, nuevamente, el señor Narváez Reyes insistió en el mismo sentido. Incluso, hay constancia de que el 4 de marzo de 2002 la Secretaría General de la Asamblea invitó al brigadier general Heliodoro Arturo Alfonso Roa, en su calidad de comandante de la Policía Metropolitana, a ratificar la necesidad de nuevas medidas de seguridad. A esta invitación se sumó una comunicación oficial del 18 de marzo de 2002; pero nunca se atendieron esas reiteradas solicitudes de protección, a pesar de venir de un contexto de amenaza generalizada por la expansión del conflicto armado interno en buena parte del territorio nacional.

Según la sentencia, respecto al período entre 1996 y 2000, el Centro Nacional de Memoria Histórica tiene registro documental del secuestro de más de 500 personas dedicadas a la política. Esto permite sostener que era una práctica sistemática y definida dentro de una estrategia del referido grupo al margen de la ley. Eran conocidos los pronunciamientos de Jorge Briceño Suárez —alias Mono Jojoy, líder político de las FARC-EP— a favor de crear una «política» en la organización para promover el secuestro y así presionar la liberación de guerrilleros detenidos en cárceles colombianas o en el exterior³.

Organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reprocharon las circunstancias aquí descritas. En su informe anual sobre la situación del país durante 2001, la Comisión hace especial énfasis en que «...condena las graves violaciones del derecho internacional humanitario llevadas a cabo por los grupos armados disidentes en Colombia, incluyendo el secuestro como medio habitual de intimidación con fines económicos o de otro tipo».

Como era de esperarse, las familias de los diputados reclamaron ante la justicia durante el tiempo de cautiverio e instauraron demandas de reparación directa, para ser indemnizadas por los daños morales y a la vida derivados del secuestro de los asambleístas.

El Juzgado Primero Administrativo de Cali les dio la razón en primera instancia y declaró la responsabilidad del Ministerio de Defensa (al que pertenece la Policía Nacional), porque dicha entidad no acreditó acciones positivas y concretas que respondieran a los requerimientos de protección elevados por el presidente de la corporación departamental.

A juicio de la autoridad judicial, lo anterior fue una causa de la muerte de los diputados, porque facilitó su secuestro; justamente esa condición de cautiverio los sometió a una situación constante de peligro, riesgo e indefensión frente a la protección de su integridad física e incluso de sus propias vidas.

No obstante, el 22 de febrero de 2013, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca determinó en segunda instancia que no había lugar a declarar la responsabilidad de la Nación. Según este tribunal, el plagio de los políticos no fue la causa que más influyó en su muerte, sino que sus captores los asesinaron por un error táctico en sus propias tropas: creyeron que se avecinaba un operativo de liberación, por lo que decidieron inmolar a sus retenidos.

De este modo, este tribunal sostuvo que la Policía Nacional no era responsable de la muerte de los dirigentes, porque el secuestro ocasionó la pérdida de control sobre las víctimas; en ese panorama, difícilmente se le podía exigir una intervención específica como institución, debido a que las gestiones para liberarlos quedaron supeditadas a la agenda política del gobierno de turno. Por

³ Centro Nacional de Memoria Histórica. [2013] Una sociedad secuestrada. Imprenta Nacional. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/una-sociedad-secuestrada/>

consiguiente, la responsabilidad de la institución policial estaba circunscrita al hecho del secuestro, pero no se le podía exigir la liberación de los plagiados.

En sede de revisión, el Consejo de Estado⁴ se ocupó de estudiar si se daban las siguientes condiciones en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca:

- Si se apartó del marco normativo del derecho internacional humanitario respecto al deber del Estado de proteger los derechos humanos, particularmente en los contextos de conflicto armado interno;
- Si respetó los precedentes jurisprudenciales relacionados con el análisis de la responsabilidad estatal por daños atribuibles a un tercer actor del conflicto armado;
- Si se configuró el fenómeno de cosa juzgada por existir una sentencia de reparación directa que reconociera perjuicios derivados del secuestro y, con posterioridad, si se presentó una acción de grupo que persiguiera el reconocimiento de perjuicios derivados de la muerte en cautiverio de los diputados.

El Consejo de Estado resolvió estos tres aspectos de la siguiente manera:

- Señaló que la aplicación de las normas que integran el cuerpo jurídico del derecho internacional humanitario es orientadora al establecer la responsabilidad estatal cuando desconoce deberes jurídicos de manera que deriven en la violación de derechos humanos. Sin embargo, precisó que estos contenidos normativos son un referente de análisis de los hechos (dimensión fáctica) y de sus consecuencias.

Así las cosas, el Consejo de Estado reseñó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como las masacres de Mapiripán vs. Colombia y el Mozote y lugares aledaños vs. El

Salvador, ha definido la existencia de deberes estatales generales y especiales de protección de la «población civil»:

Obligaciones de carácter negativo, que consisten en no actuar: abstenerse de matar, violentar la integridad física, etc.

Obligaciones de carácter positivo, que consisten en actuar: impedir a otros que violen los derechos humanos.

Por eso, la responsabilidad estatal de garantizar los derechos humanos implica la obligación de actuar de manera eficiente, con todos los medios a su alcance, para que ni los agentes del Estado ni terceros vulneren o limiten directamente los derechos previstos en la Constitución Política y en la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Por último, destacó que el derecho a la seguridad personal está asociado con el derecho a la vida; por ello, la jurisprudencia ha ido perfilando criterios para establecer una escala de valoración que permita saber en qué casos es indispensable otorgar medidas especiales de protección para evitar que se consumen riesgos extraordinarios.

En este caso concreto, el Consejo de Estado consideró que la limitación arbitraria de la libertad padecida por las víctimas se relaciona con la vulneración de su derecho a la vida, dado que el secuestro la instrumentalizó y anuló toda posibilidad de autodeterminación para los diputados.

En relación con este punto, el Consejo de Estado recogió una serie de precedentes de la Sección Tercera aplicables al caso:

⁴ Sentencia del 9 de septiembre de 2020, proferida por la sala especial número 9, exp. 76001-33-10-01-2008-00134-01, C. P. Gabriel Valbuena Hernández, demandante: Fabiola Perdomo y otros.

El deber de protección de la Policía Nacional es en principio general y abstracto, lo cual no implica que sea ilimitado; pero, una vez media una solicitud de protección de una persona en especiales circunstancias de riesgo o cuando —aun sin mediar solicitud previa— es públicamente notorio el peligro que corre, este principio se particulariza y concreta.

En esos eventos, las autoridades estatales son garantes: su omisión de las protecciones necesarias determina el resultado; aun así, no hay una relación causal entre la omisión y la lesión ocasionada.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado concluyó que la exigencia del deber de protección estatal no es abstracta e ilimitada, sino que surge cuando el Estado está en posición de garante; es decir, su responsabilidad se deriva del hecho de que conoce el riesgo inminente y puede preverlo, pero no actúa con el debido cuidado para evitarlo.

En palabras del propio Consejo de Estado:

Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; se solicita protección especial, en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; [o] no se solicita expresamente dicha protección, pero es evidente que se necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitían asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida en razón de sus funciones.

Así las cosas, según el criterio del máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, omitir los mandatos de protección y garantía del derecho fundamental a la seguridad personal de los miembros de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca fue una falla de servicio: permitió que los tomaran como rehenes y, como consecuencia de ello, que sus captores los asesinaran.

Consideró que no opera el fenómeno de cosa juzgada en relación con la existencia de la sentencia de reparación directa. A juicio del Consejo de Estado, la interpretación realizada en la sentencia objeto de revisión se aparta del modelo de responsabilidad adoptado en la Constitución, debido a que no optó por la decisión más favorable para los derechos de las víctimas, sino que se basó en un análisis restrictivo de las obligaciones de protección del Estado, pues argumentó que con el secuestro este perdió su capacidad de actuar:

«En tal sentido, el fallo que se revisa desconoció la posición de garante institucional que conserva el Estado colombiano a través de las autoridades que integran la fuerza pública, respecto de garantizar el derecho a la libertad personal y, asociado o en conexidad con este, el derecho a la vida».

¿Qué decidió el Consejo de Estado?

Resolvió invalidar la sentencia objeto de revisión —esto es, la que profirió el 22 de febrero de 2013 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca—. En su lugar, confirmó la sentencia de primera instancia: declaró administrativamente responsable al Ministerio de Defensa por los hechos, salvo en lo relacionado con las indemnizaciones por la pérdida de oportunidad de los familiares más cercanos de los diputados asesinados.

Además, ordenó ampliar la indemnización por perjuicios morales y daño a la vida de relación, para incluir a otras personas; también decidió una serie de medidas de reparación no pecuniarias, para contribuir a la mitigación del dolor sufrido por las familias de los diputados asesinados.

En ese sentido, se destacan:

La publicación de un extracto de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional y de la sentencia completa en el término de un año en los medios de comunicación de las entidades condenadas;

Un acto público de aceptación de responsabilidad, petición de disculpas y reconocimiento a la memoria de los 11 diputados fallecidos, encabezado por el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía Nacional;

La construcción de un monumento conmemorativo en la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, destinado a preservar la memoria de las víctimas y a garantizar que no se repitan tan lamentables hechos;

Capacitaciones dirigidas a comandos, batallones, unidades, patrullas militares y cursos de ascenso del Ejército Nacional en materia de procedimientos militares y policiales según los estándares convencionales y constitucionales; en estas capacitaciones, es obligatorio estudiar este fallo.

¿Por qué es importante la sentencia?

La sala de decisión, actuando como juez de convencionalidad —es decir, aplicando los instrumentos interamericanos de protección de derechos humanos—, precisó el contenido y

alcance de la obligación de garantizar el desarrollo de los derechos protegidos en la Convención Americana: determinó que se derivan de acatar particularmente principios con naturaleza jurídica de *ius cogens*. En este caso concreto, el principio de distinción y el principio de protección humanitario de respeto por las garantías de las personas civiles y fuera de combate fueron determinantes para definir la responsabilidad del Estado colombiano.

¿Para qué sirve esta sentencia?

Esta sentencia es útil para evaluar las condiciones necesarias para establecer un posible incumplimiento a los deberes de garantía, prevención y protección de los derechos de la ciudadanía a cargo del Estado; se pueden sintetizar así:

- La existencia de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo;
- Conocimiento de la autoridad estatal o el deber de tener conocimiento de esa situación de riesgo;
- La no adopción de medidas necesarias y razonables para prevenir o evitar tal riesgo.

¿Cuáles son los derechos que se analizan, protegen y reconocen en este fallo?

El fallo analiza la vulneración del derecho fundamental a la seguridad personal, en relación con el derecho a la vida; protege ambos derechos. Además, reconoce el derecho a la reparación de las familias de las víctimas por los daños morales y de la vida ocasionados por la pérdida de sus seres queridos en el secuestro a manos del grupo insurgente.

¿A qué personas o grupos de personas beneficia esta decisión?

Si bien la decisión tiene como destinatarias a las familias de los diputados que perdieron la vida en cautiverio, su alcance beneficia a toda la ciudadanía porque permite comprender que, desde la perspectiva del conflicto armado interno, el Estado está llamado a tutelar los derechos humanos a través de medidas de precaución y prevención que anticipen el riesgo determinado o determinable sobre una persona o grupo de personas. Implica un deber positivo de crear las condiciones necesarias para garantizar la efectividad de los derechos y libertades reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales.

¿Qué cambia?

El Consejo de Estado resaltó la omisión del Estado —que estaba en posición de garante— en materia de DD.HH y DIH; específicamente, el incumplimiento de los mandatos de protección y garantía del derecho a la seguridad personal de los miembros de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, pues 12 diputados fueron secuestrados por las FARC-EP y, posteriormente, 11 de ellos fueron asesinados en cautiverio.

Como medidas de reparación integral y garantía de no repetición, el Ministro de Defensa y el director de la Policía Nacional deben ofrecer excusas a los familiares de los diputados públicamente. Además, deben construir un monumento en la sede de la Asamblea Departamental del Valle. Adicionalmente, todos los comandos, batallones, unidades y patrullas militares deben capacitar sobre los procedimientos castrenses, según los estándares convencionales y constitucionales. También se ordenó la publicación del fallo durante un año y a través de los medios de comunicación electrónicos y documentales, redes sociales y páginas web de las autoridades accionadas.