

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por muerte de autoridad municipal / MUERTE DE ALCALDE MUNICIPAL - De Tenerife por subversivos / SITUACION DE ORDEN PUBLICO DE CONOCIMIENTO GENERALIZADO - Presencia de grupos al margen de la ley en vía que del corregimiento de Apure conduce a Plato en Departamento del Magdalena / GRUPOS SUBVERSIVOS - Causan la muerte a autoridad municipal / DAÑO ANTIJURIDICO - Muerte del Alcalde del Municipio de Tenerife, Departamento del Magdalena a manos de grupos al margen de la ley / MUERTE DE ALCALDE MUNICIPAL- Secuestrado por grupos subversivos cuando se desplazaba en cumplimiento de sus funciones**

En el sub lite, se encuentra demostrado el daño antijurídico sufrido por la parte demandante, esto es la muerte del señor Orlando Sandoval Quintana, cónyuge y padre de los demandantes, en hechos ocurridos el día veintitrés (23) de diciembre de dos mil (2003), en la vía que del corregimiento de Apure conduce a Plato en el departamento del Magdalena, como consecuencia de impactos de proyectiles de armas de fuego por parte de un grupo al margen de la ley.

**RECURSO DE APELACION - Competencia / COMPETENCIA DEL- CONSEJO DE ESTADO - Conoce procesos en grado jurisdiccional de consulta con vocación de doble instancia / GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA - Procedente para sentencias que impongan condena mayor de 300 salarios mínimos legales contra entidad estatal cuando no fueren apeladas**

La Subsección es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta, en los términos del artículo 184 del Código Contencioso Administrativo modificado por la ley 446 de 1998, teniendo en cuenta que la condena impuesta a la entidad demandada en cuantía que excede los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la sentencia no fue apelada en un proceso de vocación de doble instancia.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 184**

**LEGITIMACION EN LA CAUSA - Noción / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA DEL EJERCITO NACIONAL - En casos de reparación directa por acaecimiento de ataques terroristas / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA DEL EJERCITO NACIONAL - Existente. Deber de protección constitucional se endilga también a fuerzas armadas**

La legitimación en la causa se entiende como la calidad que posee una persona, bien sea para formular pretensiones u oponerse a ellas, por ser el sujeto de la relación jurídica de carácter sustancial. (...) La razón de ser de las autoridades públicas y en particular la de la Policía y el Ejército Nacional, la constituye la defensa de todos los residentes en el país y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.(...) Es claro que la excepción propuesta por la demandada, Ejército Nacional, no está llamada a prosperar toda vez que el deber de protección constitucional no solamente se endilga a la Policía Nacional, ente demandado en el presente asunto, sino que también al Ejército Nacional como integrante de la fuerza pública le corresponde dicha función.

**COPIAS SIMPLES - Valor probatorio / COPIAS SIMPLES - Valoradas por encontrarse en el plenario desde el inicio del proceso y no ser tachadas de falsas**

La Sala valorará conforme al precedente jurisprudencial de esta Subsección, que ha indicado que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de la buena fe y lealtad que deben conducir toda la actuación judicial. Así las cosas, al haber sido aportada la prueba documental junto con la demanda, es procedente su apreciación toda vez que ha obrado durante todo el curso del proceso, sin haber sido tachada de falsa por la entidad demandada ni haberse opuesto a la misma en las etapas procesales pertinentes. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con el valor probatorio de las copias simples, consultar sentencia de unificación de 28 de agosto de 2013, Exp. 25022, MP: Enrique Gil Botero.

**DERECHO A LA VIDA - Posee doble connotación constitucional / DERECHO A LA VIDA - Deber de respeto por parte del Estado y función de protección por entidades estatales**

El Estado no solo debe respetar sino también garantizar el derecho a la vida, lo cual implica asumir conductas negativas y positivas tendientes por un lado a no ejercer actos violatorios de tales derechos y a asumir conductas dirigidas a impedir que distintas fuerzas la violen.

**RATIFICACION DE TRATADOS RELATIVOS A DERECHOS HUMANOS - Impone obligación estatal de disponer medidas necesarias para garantizar su goce pleno por las personas bajo su jurisdicción / DEBER DE PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS - Del Estado respecto de tratados ratificados por Congreso de la República / CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO - Representa grave violación de Derechos Humanos / CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO - Hace necesaria la creación de herramientas jurídicas que faciliten el goce adecuado y efectivo de los Derechos Humanos y su reparación integral**

Al Estado colombiano se le asignan las obligaciones de respetar los Derechos Humanos establecidos en los tratados ratificados voluntariamente por el Congreso de la República; garantizar su goce y pleno ejercicio a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. En consecuencia, dado que durante las últimas décadas un gran número de colombianos y colombianas han soportado innumerables violaciones a sus Derechos Humanos, se deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos cuyo respeto se impone, por cuanto dichos actos delictivos han limitado el ejercicio de las libertades constitucionales, restringido la construcción de tejido social y debilitado el Estado Social de Derecho.

**DERECHO A SEGURIDAD DEL ESTADO - Procedente por materializarse riesgo extraordinario / RIESGO EXTRAORDINARIO - Obligaciones del Estado cuando se acredita su existencia / OBLIGACIONES DEL ESTADO POR RIESGO EXTRAORDINARIO - Identificación y advertencia oportuna, valoración del riesgo, definición de medidas de protección, adopción de medios de protección, evaluación de evolución del riesgo, adopción de medidas para mitigar sus efectos ante su concreción y omitir adopción de decisiones que creen riesgos / DERECHO A SEGURIDAD DEL ESTADO POR RIESGO EXTRAORDINARIO - Para su exigencia es indispensable probar la existencia de hechos y condiciones que acrediten su procedencia / CONDICIONES DE PROCEDENCIA DE DERECHO DE SEGURIDAD DEL ESTADO - Que el hecho tenga carácter o nivel de riesgo excepcional, y que se trate de situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo**

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con riesgo extraordinario, las obligaciones del Estado en caso de configurarse y las condiciones para su procedencia, consultar sentencia T-719 de 2003 de la Corte Constitucional

**CRITERIOS CONSTITUTIVOS DE FALLA DEL SERVICIO - Cinco. De creación jurisprudencial / CRITERIOS CONSTITUTIVOS DE FALLA DEL SERVICIO - Al evidenciarse su existencia es posible endilgar responsabilidad patrimonial del Estado bajo título de imputación subjetiva / DAÑOS POR SITUACION ORDEN PUBLICO DE CONOCIMIENTO GENERALIZADO - Configura responsabilidad del Estado por falla del servicio / OMISION DEL ESTADO ANTE SITUACION DE ORDEN PUBLICO - Genera responsabilidad patrimonial cuando se acredita que es de conocimiento generalizado y que su acción pudo impedir comisión del daño**

Esta Subsección planteó cinco criterios para valorar la falla del servicio con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado: "i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos había conocimiento generalizado de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a las personas relacionadas con éstas; ii) que se tenía conocimiento de circunstancias particulares respecto de un grupo vulnerable; iii) que existía una situación de riesgo constante; iv) que había conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía, y; v) que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño".

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑOS DE TERCEROS - Procedente cuando actuar u omisión de la Administración es determinante en producción del daño**

Tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, la Sala ha considerado que los mismos son imputables al Estado cuando en la producción del hecho dañoso intervino o tuvo participación la Administración Pública a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado o, cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron o, porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a su protección. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por hechos de terceros, consultar sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp. 18274, MP. Enrique Gil Botero.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por falla del servicio de seguridad a las personas / FALLA DEL SERVICIO DE SEGURIDAD A LAS PERSONAS - Casos en los que es procedente invocar responsabilidad de la Administración. Tres**

La Sala, de tiempo atrás, ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: a) 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; b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se

encuentra la persona; c) no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que la persona la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre responsabilidad patrimonial del Estado por omisión del deber de seguridad de las personas, consultar sentencias de 11 de octubre de 1990, Exp. 5737, MP. Gustavo de Greiff Restrepo; de 15 de febrero de 1996, Exp. 9940; de 19 de junio de 1997, Exp. 11875; de 30 de octubre de 1997, Exp: 10.958 y 5 de marzo de 1998, Exp. 10303

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL POLICIA Y EJERCITO NACIONAL - Por muerte de alcalde municipal / FALLA DEL SERVICIO - Por omisión en adopción de medios de protección adecuados conforme al riesgo al que se encontraba expuesto Alcalde en Magdalena / OMISION DE MEDIOS DE PROTECCION ADECUADOS - De la Policía Nacional y el Ejército Nacional en relación con esquema de seguridad que mitigara riesgo extraordinario de Alcalde / OMISION DE DERECHO A SEGURIDAD DEL ESTADO POR RIESGO EXTRAORDINARIO - Policía Nacional no asignó escoltas suficientes para la protección del burgomaestre ante riesgo extraordinario / RIESGO EXTRAORDINARIO - Presencia de grupos subversivos en Departamento de Magdalena / PRESENCIA DE GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY - Representaba un situación de público conocimiento**

El daño antijurídico deviene imputable a las entidades demandadas, toda vez que la Fuerza Pública estaba en el deber de evitar el resultado que en virtud del conocimiento y las reglas de la experiencia era esperable, esto es que los grupos al margen de la ley que operaban en la zona atentara contra la vida e integridad del señor Alcalde Sandoval Quintana y, comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión, la cual, sin anfibología alguna, fue determinante en la producción del daño, circunstancia que desencadena una responsabilidad de tipo patrimonial de la Administración Pública, máxime si esa circunstancia configuró un desconocimiento del deber de seguridad y protección, lo cual no es otra cosa que una clara falla del servicio.

**PERJUICIO MORAL - Para su indemnización debe ser cierto, personal y antijurídico / PERJUICIOS MORALES POR MUERTE DE PERSONAS - Su indemnización tiene relación con el dolor padecido por los familiares y seres cercanos a la víctima / INDEMNIZACION DE PERJUICIOS MORALES POR MUERTE DE PERSONAS - Procedente en favor de padres, hijos, cónyuge, hermanos y abuelos si se acredita en debida forma vínculo afectivo**

En cuanto a los perjuicios morales reclamados, debe decirse que el daño moral se ha entendido como la aflicción, dolor, angustia y los otros padecimientos que sufre la persona con ocasión del evento daño y que deben ser indemnizados en aplicación del principio general de reparación integral del daño. De tiempo atrás el Consejo de Estado ha establecido que tratándose de los padres, hermanos, hijos y abuelos basta la acreditación del parentesco para que se presuma el perjuicio moral, por cuanto las reglas de la experiencia hacen presumir que la muerte de un pariente cercano causa un profundo dolor y angustia en quienes conforman su núcleo familiar, por las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto, surgidas en el ámbito de la familia. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con la indemnización de perjuicios morales de los padres, hijos, cónyuge y hermanos por muerte de personas, consultar sentencia de 25 de abril de 2012. Exp. 22708, MP. Olga Mérida Valle de De La Hoz.

**INDEMNIZACION PERJUICIOS MORALES - Unificación jurisprudencial en casos de muerte de una persona / INDEMNIZACION PERJUICIOS MORALES - Rangos Cinco / PERJUICIOS MORALES - Criterios para su tasación en casos de muerte de una persona / PERJUICIOS MORALES - Su indemnización tiene relación con vínculo de consanguinidad y cercanía afectiva con la víctima**

El daño moral al hacer referencia a la órbita interna del sujeto, no puede ser tasado a partir de criterios objetivos o tablas de punto, razón por la que para su liquidación se ha optado por la aplicación del arbitrio juris, postulado que se integra a la nomoárquica jurídica, y que, lejos de reflejar parámetros de arbitrariedad, su existencia y validez normativa encuentra fundamento en la sana crítica y en la reglas de la experiencia de las que se vale legítimamente el operador judicial para reconocer vía compensación una afectación a un bien tan personalísimo como las lesiones a la esfera u órbita interna y afectiva de la persona. Sobre tal rubro, la Sección Tercera de esta Corporación mediante sentencia de unificación estableció cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas. **NOTA DE RELATORIA:** En lo relacionado con la indemnización del daño moral derivado de la muerte de una persona, consultar sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, Exp. 27709, MP. Carlos Alberto Zambrano Barrera

**INDEMNIZACION DE PERJUICIOS MORALES - Reconocidos 100 salarios mínimos legales vigentes para esposa e hijos por acreditar parentesco y relación afectiva**

De acuerdo con la anterior decisión, se confirmará lo reconocido a Orlando José Sandoval Arias y Orlando de Jesús Sandoval Lascarro, es decir, el equivalente a 100 S.M.M.L.V, para cada uno, en su condición de hijos; para María Nina Lascarro Bermúdez el equivalente a 100 S.M.M.L.V, en su calidad de cónyuge de la víctima.

**INDEMNIZACION PERJUICIOS MATERIALES - Por lucro cesante / INDEMNIZACION POR LUCRO CESANTE - Se acreditó vinculación de la víctima como Alcalde de Tenerife / INDEMNIZACION POR LUCRO CESANTE - Para su liquidación se tendrá como base el salario devengado por la víctima como Alcalde / INDEMNIZACION POR LUCRO CESANTE - Se actualiza la suma decretada en primera instancia**

Respecto del lucro cesante, se allegó al expediente certificación laboral en donde se afirmó que el fallecido Alcalde de Tenerife devengaba la suma de \$1.820.000, como lo aseveró el Tribunal, por lo que se procederá a actualizar los montos concedidos en la sentencia consultada, en la modalidad de lucro cesante, con la fórmula utilizada por esta Corporación.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 47001-23-31-000-2002-01357-01(37569)**

**Actor: MARIA NINA LASCARRO BENAVIDES Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA Y EJERCITO NACIONAL**

**Referencia: GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA - ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Decide la Subsección el grado jurisdiccional de consulta, respecto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el día doce (12) de agosto de dos mil nueve (2009)<sup>1</sup>, mediante la cual se dispuso:

*“1.- **Declárase**, la Nación Colombiana – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, es **administrativamente responsable** de los perjuicios causados a los señores María Nina Lascarro Bermúdez, Orlando José Sandoval Arias y Orlando de Jesús Sandoval Lascarro, por la muerte de ORLANDO SANDOVAL QUINTANA.*

*2.- En consecuencia, condenase a la Nación Colombiana - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a pagar por concepto **de perjuicios morales** a María Nina Lascarro Bermúdez, Orlando José Sandoval Arias y Orlando de Jesús Sandoval Lascarro, la suma de \$49.690.000 equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales para cada uno.*

*3.- **CONDENASE A LA NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL A PAGAR Por concepto de perjuicios materiales** a María Nina Lascarro Bermúdez, la suma de \$332.608.495, Orlando José Sandoval Arias la suma de \$44.449.714,16 y Orlando de Jesús Sandoval Lascarro la suma de \$158.766.770,86.*

*4.- Las sumas liquidas correspondientes a las anteriores condenas devengarán intereses moratorios desde la fecha de ejecutoriada la sentencia hasta el día del pago total. Según los artículos 176 y 177.*

---

<sup>1</sup> Folios 579 a 591 del cuaderno principal.

5.- **Niégrese las demás** pretensiones de la demanda.

6.- Si la sentencia no fuere apelada, consúltese con el Honorable Consejo de Estado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 446 de 1.998, que subrogó el artículo 184 del C.C.A.

7.- Sin condena en costas.”

## I. ANTECEDENTES

### 1. La Demanda.

La señora María Nina Lascarro, Orlando de Jesús Sandoval Lascarro y Orlando José Sandoval Arias, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda contra La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, el día doce (12) de diciembre de dos mil dos (2002)<sup>2</sup>, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

“1- Declarar administrativamente responsable a la **Nación-Ministerio de Defensa-Ejército (sic) Nacional-Policía Nacional**, de los perjuicios Materiales y Morales causados a la señora MARIA (sic) NINA LASCARRO BENAVIDEZ, su hijo menor ORLANDO JESUS (sic) SANDOVAL LASCARRO y al joven ORLANDO JOSE (sic) SANDOVAL ARIAS, esposa e hijos del finado el señor ORLANDO SANDOVAL QUINTANA, por motivos de la falta o falla en el servicio por parte de los demandados que permitieron la muerte del señor ORLANDO SANDOVAL QUINTANA.

2- Condenar en consecuencia a la **Nación-Ministerio de Defensa-Ejército (sic)-Policía Nacional** a pagar a favor de los actores o a quien represente legalmente en sus Derechos, los perjuicios de orden material y moral, objetivados y subjetivados, actuales y futuros, los cuales se estiman en la suma de **MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS (\$1.145.456.000) M/L.**, o como resulte probado en el proceso, o se regule en forma genérica de conformidad con el procedimiento estatuido en el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

---

<sup>2</sup> Folios 1 a 14 del cuaderno de primera instancia.

*3- La Condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 de C.C.A., y se reconocerá los intereses legales liquidados con la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le de cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso.*

*4- La parte demandada dará cumplimiento [a] la sentencia en los términos de los artículos 176 a 177 del C.C.A.*

## **2. Hechos.**

Los hechos que sirvieron de fundamento a las pretensiones son, en síntesis los siguientes:

- 2.1.** El señor Orlando Sandoval Quintana, mediante voto popular, fue elegido Alcalde del Municipio de Tenerife, Departamento del Magdalena, para el periodo comprendido entre 1998 y el año 2000.
- 2.2.** El señor Orlando Sandoval Quintana, falleció estando en ejercicio de sus funciones el día veintitrés (23) de diciembre del año dos mil (2000), como consecuencia de hechos violentos ocurridos en la vía que del corregimiento de Apure conduce a Plato en el Departamento del Magdalena.
- 2.3.** Los hechos violentos consistieron en el secuestro y posterior muerte del señor Orlando Sandoval Quintana, por grupos al margen de la ley, cuya muerte fue propinada con arma de fuego, en el momento en que el occiso iba acompañado por el Alcalde electo del Municipio de Tenerife, señor Rodrigo Roncallo.
- 2.4.** Entre los años 1998, 1999 y 2000 en la zona donde se cometió el homicidio del señor Orlando Sandoval Quintana, era frecuente el acaecimiento de ataques terroristas, en especial ataque a estaciones de policía, a personas representativas del Estado por razón de su cargo, por lo que se convirtieron en objetivos de guerrilleros y grupos paramilitares.
- 2.5.** A pesar de la anterior situación, la Fuerza Pública no hizo presencia en la zona con el fin de evitar el continuo atentado por parte de los grupos al margen de la



ley, contra la vida y la integridad personal de las autoridades civiles y habitantes de la región.

### 3. Actuación Procesal.

- 3.1. Mediante auto del trece (13) de febrero de dos mil dos (2002)<sup>3</sup>, se admitió la demanda y se dispuso notificar y dar traslado de la demanda al Ministro de la Defensa Nacional, al Director de la Policía Nacional y al Comandante del Ejército Nacional; igualmente se ordenó fijar en lista y se reconoció personería al apoderado judicial de la parte demandante.
- 3.2. Mediante providencia del siete (7) de febrero de dos mil cinco (2005)<sup>4</sup>, se admitió la corrección de la demanda presentada el veintisiete (27) de septiembre de dos mil cuatro (2004).
- 3.3. La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, contestó la demanda<sup>5</sup>, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de falta de legitimación en la causa; consideró que los hechos fueron ocasionados por delincuentes, terceros ajenos a la Administración, siendo los ataques producto del terrorismo caracterizados por el elemento sorpresa, lo que los hace imprevisibles e irresistibles. Expuso que si bien las autoridades están instituidas para proteger los bienes, honra y vida de los ciudadanos, en el caso bajo examen la seguridad ofrecida por los organismos competentes no estaba a cargo del Ejército Nacional, por cuanto no fue requerido para tal fin.
- 3.4. La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, mediante apoderado judicial, contestó la demanda<sup>6</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y formuló las excepciones de culpa exclusiva de la víctima y hecho de un tercero. Adujo que *“(…) los hechos en donde resultó (sic) muerto el señor ORLANDO SANDOVAL QUINTANA, no fue producto de una acción premeditada de la Policía Nacional en contra de la víctima ni producto de una omisión de esta, por el contrario, se encuentra plenamente demostrado que al hoy víctima se la (sic) había asignado un funcionario de la Policía Nacional, para que le salvaguardara su integridad personal, el hecho que hoy se demanda fue generado en parte por el occiso, el cual con su proceder poco previsible no tomo (sic) las medidas del caso*

<sup>3</sup> Folio 44 A del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folio 86 del cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Folios 77 a 83 del cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Folios 89 a 92 del cuaderno de primera instancia.

*a efectos de salvaguardar su integridad personal a sabiendas de su condición de alcalde del Municipio de Tenerife le generaba factores de vulnerabilidad , es decir que al hacer el desplazamiento que realizaba debió por lo menos solicitar asesoría (sic) al uniformado que la Policía Nacional le había asignado (...), lo anterior da paso y por ende vida a la figura exonerativa de la (...) CULPA PERSONAL DE LA VICTIMA (sic)".*

- 3.5. Por providencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007)<sup>7</sup>, se abrió a pruebas el proceso de la referencia.
- 3.6. Mediante auto del diecinueve (19) de septiembre de dos mil ocho (2008)<sup>8</sup>, se dispuso correr traslado por el término de diez (10) días a las partes y al señor Agente del Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión.
- 3.7. La parte demandada, La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, describió traslado para alegar conclusión<sup>9</sup>, ratificando que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar teniendo en cuenta que existió falta de diligencia por parte del occiso, al no pedir el apoyo que por su investidura debió solicitar, lo que contribuyó al resultado trágico de su deceso en manos de grupos ilegales.
- 3.8. La parte demandante, describió traslado para alegar de conclusión<sup>10</sup>, reiterando los argumentos traídos en la demanda, por lo que solicitó declarar la falla del servicio por omisión en el servicio de seguridad y consecuentemente la responsabilidad patrimonial, condenándose a las entidades demandadas al pago de los perjuicios demostrados en el expediente.
- 3.9. El Ministerio Público guardó silencio.

#### **4. La sentencia consultada.**

Mediante sentencia del doce (12) de agosto de dos mil nueve (2009)<sup>11</sup>, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la responsabilidad de La Nación– Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

---

<sup>7</sup> Folios 122 a 127 del cuaderno de primera instancia.

<sup>8</sup> Folio 557 del cuaderno de primera instancia.

<sup>9</sup> Folios 559 a 561 del cuaderno de primera instancia.

<sup>10</sup> Folios 564 a 576 del cuaderno de primera instancia.

<sup>11</sup> Folios 579 a 591 del cuaderno principal.

Expuso el *a quo*, que por mandato constitucional es función *sine qua non* de las autoridades públicas la defensa de todos los habitantes del país, además de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales tanto del Estado como de los particulares, por lo que omitir el cumplimiento de dichas funciones genera responsabilidad institucional, por lo que el Estado debe valerse de todos los medios que disponga para cumplir su cometido de protección y seguridad.

Destacó que el señor Sandoval Quintana, era un funcionario que representaba los intereses de la comunidad como primer mandatario municipal, *“era apenas obvio que dado ese carácter y la situación de perturbación del orden público en la zona, las autoridades debieron precaver la situación de peligro o riesgo eventual en que se encontraba el antes citado.”*

Continuó considerando que el Ejército Nacional no tiene vocación de parte demandada dentro del proceso de la referencia, por lo que solamente se estudió la responsabilidad de la Policía Nacional, teniendo en cuenta que la obligación de protección y custodia personal, estaba en cabeza de la Policía Nacional.

Fue claro para el *a quo* que existía la situación de alteración del orden público en el municipio de Tenerife, así como en todo el departamento del Magdalena, y resaltó la grave situación y el inminente peligro de vida en que se encontraban los funcionarios públicos, y en especial los Alcaldes municipales, por lo que las autoridades públicas debieron desplegar todos los medios de que disponían con el fin de evitar la ocurrencia del deceso del señor Sandoval.

*“Ahora bien, la obligación de protección y custodia personal, estaba en cabeza de la Policía Nacional, tal como obra en el plenario, así las cosas, para la Corporación queda claro que el Ejército Nacional no tenía como función prestar el servicio de seguridad al señor ORLANDO SANDOVAL QUINTANA, por cuanto dicha función estaba en cabeza de la Policía Nacional.”*

Concluyó considerando que de las pruebas arrimadas al proceso, si bien es cierto no hay constancia escrita de solicitud de protección especial por parte del fallecido Alcalde a la Policía Nacional de protección especial, se encontró debidamente acreditado el inminente peligro en que se encontraba su vida por la grave alteración del orden público, no solo en el municipio de Tenerife, el cual fue objeto

de la toma de la Estación de Policía y masacres en el año 2000, sino que en todo el departamento.

## 5. Trámite y Grado Jurisdiccional de Consulta.

La parte demandada, Policía Nacional, mediante escrito del veinticinco (25) de agosto de dos mil nueve (2009)<sup>12</sup>, presentó recurso de apelación contra la anterior providencia.

La parte demandante, el día veinticinco (25) de agosto de dos mil nueve (2009)<sup>13</sup>, allegó recurso de apelación contra la anterior sentencia.

Mediante providencia del cuatro (4) de septiembre de dos mil nueve (2009)<sup>14</sup>, el Tribunal Administrativo del Magdalena concedió en el efecto suspensivo el recurso de alzada presentado por las partes.

Por auto del treinta (30) de octubre de dos mil nueve (2009)<sup>15</sup>, esta Corporación declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y admitió el recurso de alzada interpuesto por la demandante.

En proveído del nueve (9) de diciembre de dos mil diez (2010)<sup>16</sup>, se aceptó el desistimiento del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y se ordenó remitir la actuación al Tribunal de origen.

El día cuatro (4) de mayo de dos mil once (2011)<sup>17</sup>, por providencia proferida por esta Corporación, se ordenó tramitar en grado jurisdiccional de consulta la sentencia proferida el doce (12) de agosto de dos mil nueve (2009), y se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público.

La parte demandada, La Nación – Ministerio de Defensa Nacional, describió traslado para alegar de conclusión<sup>18</sup>, solicitando la revocatoria de la sentencia consultada y en su defecto se nieguen la pretensiones de parte demandante,

---

<sup>12</sup> Folio 593 del cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folio 594 del cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folio 596 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folios 606 a 608 del cuaderno principal.

<sup>16</sup> Folios 669 y 670 del cuaderno principal.

<sup>17</sup> Folios 678 a 680 del cuaderno principal.

<sup>18</sup> Folios 682 a 690 del cuaderno principal.

teniendo en cuenta que no se logró establecer la existencia de la relación de causalidad entre la obligación omitida y el daño.

La parte demandante, presentó alegatos de conclusión<sup>19</sup>, solicitando se confirme la sentencia proferida, considerando la época en que ocurrieron los hechos, como quiera que tanto en el municipio de Tenerife, como en el departamento del Magdalena en general, se surtía una constante conducta violenta por parte de grupos al margen de la ley, y se evidencia el incumplimiento del deber de protección y vigilancia por parte de las demandadas y, aunado a lo anterior, la carencia de presencia por parte de las fuerzas militares, permitió el acaecimiento del deceso del señor Sandoval.

El Ministerio Público, Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, rindió concepto el cuatro (4) de mayo de dos mil once (2011)<sup>20</sup>, en donde solicitó la revocatoria del fallo y en su lugar se denieguen las súplicas de la demanda, teniendo en cuenta que la Policía Nacional había asignado al occiso un agente de protección, es decir, había cumplido con el deber genérico de protección consagrado en la Constitución, ante el conocimiento de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el alcalde de Tenerife; sin embargo no obran en el proceso pruebas que informen lo ocurrido los días 23 y 24 de diciembre de 2000, por lo que la demandante no probó la omisión en la que pudo incurrir la policía el día de los hechos a pesar de que le correspondía la carga de la prueba.

El expediente ingresó al Despacho para decidir el grado jurisdiccional de consulta el veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011).

## **II. CONSIDERACIONES**

Cumplidos con los trámites propios y sin causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección a pronunciarse sobre el asunto de la referencia para lo cual abordará los siguientes puntos: 1) competencia; 2) acervo probatorio; 3) legitimación en la causa por pasiva 4) análisis del caso concreto.

### **1. Competencia.**

---

<sup>19</sup> Folios 691 a 695 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Folios 696 a 706 del cuaderno principal.

La Subsección es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta, en los términos del artículo 184 del Código Contencioso Administrativo modificado por la ley 446 de 1998<sup>21</sup>, teniendo en cuenta que la condena impuesta a la entidad demandada en cuantía que excede los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la sentencia no fue apelada en un proceso de vocación de doble instancia.

## 2. Acervo Probatorio.

Del material probatorio allegado al presente proceso se destaca:

- ✓ Registro Civil de defunción del señor Orlando Sandoval Quintana.<sup>22</sup>
- ✓ Registro Civil de matrimonio de Orlando Sandoval Quintana y María Nina Lascarro.<sup>23</sup>
- ✓ Registros Civiles de Orlando Jesús Sandoval Lascarro y Orlando José Sandoval Arias.<sup>24</sup>
- ✓ Certificación de práctica de necropsia del cadáver del señor Orlando Sandoval.<sup>25</sup>
- ✓ Censo afectados por atentado terrorista, ataque guerrillero, combates y masacre, en el que se incluyó la muerte de Orlando José Sandoval Quintana.<sup>26</sup>
- ✓ Certificación expedida por la Fiscalía Quinta Especializada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de la ciudad de Santa Marta<sup>27</sup>:

*“Que en esta Fiscalía Quinta Especializada, cursa investigación previa radicada bajo el número 20.695 en AVERIGUACIÓN, por el Homicidio de quien en vida respondía al nombre de ORLANDO JOSÉ SANDOVAL QUINTANA, en hechos*

---

<sup>21</sup> Artículo 184. *Consulta*. Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador *ad litem*, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas.

<sup>22</sup> Folio 21 del cuaderno de primera instancia.

<sup>23</sup> Folio 17 del cuaderno de primera instancia.

<sup>24</sup> Folios 18 a 20 del cuaderno de primera instancia.

<sup>25</sup> Folio 22 del cuaderno de primera instancia.

<sup>26</sup> Folio 23 del cuaderno de primera instancia.

<sup>27</sup> Folio 24 del cuaderno de primera instancia.

sucedidos el día 23 de Diciembre de 2000, en la vía que del corregimiento de Apure conduce a Plato (Magdalena). (...)"

✓ Acta de levantamiento de cadáver del señor Orlando Sandoval Quintana.<sup>28</sup>

✓ Certificación expedida por el Personero Municipal de Plato – Magdalena<sup>29</sup>:

Comentado [JAVG1]:

"Que el señor ORLANDO SANDOVAL QUINTANA, identificada (sic) con la cédula de ciudadanía No. 5.122.658 de Tenerife Magdalena, falleció el día 24 de diciembre del año 2000, víctima de la violencia por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado que se vive en el país. (...)"

✓ Testimonio de la señora Elba Benavidez Martínez, del cual se resalta:

**"PREGUNTADO:** Conocía usted que por parte de las autoridades que le correspondía la seguridad en ese municipio se encontraban presentes en el momento en fuera secuestrado y posteriormente asesinado el señor Orlando Sandoval Quintana. **CONTESTO** (sic): No y por eso el (sic) estaba nervioso por que (sic) no encontraba ninguna seguridad no tenía respaldo y por eso paso (sic) lo que paso (sic), lo mataron y entonces aja por que (sic) el (sic) iba entregar el (sic) en esos días el puesto de alcalde y no pudo por que (sic) no tenía seguridad apara (sic) que lo respaldaran para seguir adelante. (...)"<sup>30</sup>

✓ Testimonio de la señora Yolanda Judith Lascarro, en donde afirmó:

**"PREGUNTADO:** Considera usted que hubo omisión por parte de los agentes de policía que brindaban protección y seguridad a la víctima Orlando Sandoval. **CONTESTO:** No veía esa protección hacia las personas, pero como siempre las autoridades siempre llegan a última hora. **PREGUNTADO:** Tuvo conocimiento de que antes y después del asesinato del alcalde Orlando Sandoval existieron atentados y otros asesinatos en el municipio y la región. **CONTESTO:** supe de algunos casos de algunas aldeas que hubo algunos atentados pero no se (sic) exactamente quienes eran los asesinados, pero si sabía que estaban asesinando a los alcaldes que estaban en otras regiones. (...)"<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Folios 25 y 26 del cuaderno de primera instancia.

<sup>29</sup> Folio 27 del cuaderno de primera instancia.

<sup>30</sup> Folios 150 y 151 del cuaderno de primera instancia.

<sup>31</sup> Folios 515 y 152 del cuaderno de primera instancia.

- ✓ Certificación expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en donde especifica que el señor Orlando José Sandoval Quintana, fue elegido como alcalde del municipio de Tenerife, Departamento del Magdalena, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2000.<sup>32</sup>
- ✓ Oficio del dieciséis (16) de julio de dos mil siete (2007), remitido por el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, donde anexó 38 folios que relacionan hechos atribuidos a grupos armados al margen de la ley entre los años 1997 y 2000, el cual fue resultado de intercambio de información con otros organismos de seguridad del Estado.<sup>33</sup>
- ✓ Oficio DRC Núm. 1953 del nueve (9) de julio de dos mil siete (2007)<sup>34</sup>, por medio del cual la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, discrimina las víctimas de atentados terroristas en el Departamento del Magdalena desde 1997 al año 2000.
- ✓ Oficio Núm. 310 de fecha tres (3) de agosto de dos mil siete (2007)<sup>35</sup>, de la Defensoría del Pueblo donde se anexan 3 folios correspondientes a los nombres y apellidos de las personas que fueron víctimas de atentados terroristas en los años 1997 a 2000 en el Departamento del Magdalena.
- ✓ Oficio Núm. 008373/DIV01-BR2-BICOR-S3-OP del veinte (20) de abril de dos mil ocho (2008)<sup>36</sup>, remitido por el Suboficial de Operaciones Batallón de Infantería Núm. 5 Córdoba donde anexa copia de los INSITOP correspondientes al mes de octubre, noviembre y diciembre del año 2000.
- ✓ Oficio del veintiocho (28) de abril de dos mil ocho (2008)<sup>37</sup>, enviado por la Oficina Jurídica de la Gobernación del Magdalena, donde se manifestó, “*Revisado los archivos del Departamento del Magdalena se constato (sic) que los Alcaldes reemplazados por abandono o renuncia del cargo o por muerte, en el 2.000, fueron los señores: **MANUEL ALVAREZ** (sic) **CABALLERO** Alcalde de el (sic) Municipio de Cerro de San Antonio, y **ORLANDO SANDOVAL QUINTANA** Alcalde del Municipio de Tenerife.*”

---

<sup>32</sup> Folio 177 del cuaderno de primera instancia.

<sup>33</sup> Folios 246 y 258 a 294 del cuaderno de primera instancia.

<sup>34</sup> Folios 247 a 257 del cuaderno de primera instancia.

<sup>35</sup> Folios 295 a 299 del cuaderno de primera instancia.

<sup>36</sup> Folios 389 a 479 del cuaderno de primera instancia.

<sup>37</sup> Folio 480 del cuaderno de primera instancia.



- ✓ Oficio del treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008)<sup>38</sup>, a través del cual el Jefe Seccional de Investigación Criminal SIJIN-DEMAG, afirmó: *“se busco (sic) en la Base de Datos de la Seccional Plato donde nos arrojó (sic) como resultado que el señor antes mencionado fue elegido mediante voto popular Alcalde del municipio de Tenerife y fue asesinado el día 23/12/00 a las 20:00 horas en la vía que de apure (sic) conduce a plato (sic), el cual en esos momentos no tenía (sic) protección por parte de algún miembro de la SIJIN, es de anotar que tuvo como escolta al señor **AG. LARIOS TRES PALACIOS OSMIL**, quien laboraba en la vigilancia de ese municipio y el cual en este momento se encuentra de escolta del señor Alcalde de Tenerife actualmente electo.”*
- ✓ Oficio Núm. 094/CODIN DEMAG, del veintiocho (28) de abril de dos mil ocho (2008)<sup>39</sup>, enviado por el Jefe de Oficina Control Disciplinario – DEMAG, donde se manifestó que no existe ni se encontró antecedente de investigación disciplinaria por los hechos sucedidos el día 23 de diciembre de 2000 en la vía que de Apure conduce a Plato Magdalena donde resultó fallecido el señor Orlando Sandoval Quintana.
- ✓ Oficio DIPLA 179 de la Policía Nacional, Departamento de Policía del Magdalena, Quinto Distrito de Policía Plato, de fecha 30 de abril de 2008<sup>40</sup>:

*“Por medio de la presente me permito informar a ese despacho, que en atención a su oficio número del 26 04 08 donde solicita información sobre los hechos ocurridos el día 23/12/00 donde resultara muerto el señor quien en vida respondía al nombre de ORLANDO JOSÉ SANDOVAL QUINTANA, Alcalde del Municipio de Tenerife, hallado sin vida en la vía que de apure (sic) conduce a plata (sic), este comando encontró según poligrama 0149 del 241200 donde informan a los mandos superiores la realización de levantamiento por parte de la unidad investigativa de plato (sic) en asocio fiscalía (sic) 28 siendo las 10:00 horas del cuerpo sin vida del señor Alcalde del municipio Tenerife quien había sido secuestrado el día anterior siendo las 20:00 horas por sujetos que vestían prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares y portaban armamento de largo y corto alcance y encontrado posteriormente con dos impactos de arma de fuego en la cabeza, hechos atribuidos a grupos de autodefensas al mando de alias “CODAZZI” (...)”*

---

<sup>38</sup> Folio 506 del cuaderno de primera instancia.

<sup>39</sup> Folio 503 del cuaderno de primera instancia.

<sup>40</sup> Folio 504 del cuaderno de primera instancia.

- ✓ Testimonio de la señora Adalgiza Padilla de Diazgranados, del cual se resalta:

**“PREGUNTADO.** Además de las incursiones guerrilleras que (sic) otros grupos sabía usted que existían allá. **CONTESTO.** Que yo sepa están la guerrilla y los paramilitares eso es lo que en este momento esta (sic) ubicado allá en esa región. **PREGUNTADO.** Tiene usted conocimiento en el momento que usted vivió en Tenerife si existía la seguridad de parte de la Policía Nacional y del ejercito (sic) Nacional para darle seguridad a la ciudadanía y a las autoridades civiles como el caso de la víctima Orlando Sandoval. **CONTESTO.** La verdad es que en el pueblo existe seguridad de policía, pero no se pro (sic) que no le prestaban los servicios a él, no se las razones por que andaba sólo (sic). (...) **PREGUNTADO:** Tiene conocimiento la testigo si en el momento de la muerte o asesinato de Orlando Sandoval tenía protección. **CONTESTO.** Yo recuerdo que el (sic) estaba viajando de palto (sic) a Tenerife según tengo entendido el (sic) estaba sólo (sic) no tenía protección o sea escoltas. **PREGUNTADO:** diga la testigo si conoció otros casos similares a la muerte y desaparición de Orlando Sandoval Quintana. **CONTESTO:** La verdad que el caso específico en uno y en otros de nombre y eso pero se oía de muertes que aparecían alrededor de la jurisdicción de Tenerife.”<sup>41</sup>

- ✓ Testimonio del señor José Eugenio Bermúdez Orozco, en el cual manifestó:

**“PREGUNTADO.** Teniendo en cuenta que usted manifiesta que laboró en la alcaldía de Tenerife durante el mismo periodo en que el señor Orlando fue alcalde, sírvase indicarle al despacho cual era la situación de orden público del municipio y de la Región, y si tenía conocimiento que pudiera haber alguna injerencia o presencia de grupos al margen de la Ley que afectara al alcalde ya referido. **CONTESTO:** En el año 1999 la situación era muy complicada ya que en el año 99 la guerrilla hizo presencia en el municipio de Tenerife el 26 de octubre del mismo año, destruyendo la (sic) comando de policía lo cual se dio a conocer por la televisión a nivel nacional y también hubo un policía muerto, y para el año 2000 también hubo presencia de los grupos paramilitares en la región incluyendo esa región del Magdalena, hubo otras muertes como el alcalde del cerro de San Antonio y del alcalde Enrique Álvarez de Fundación eso fue en el mismo año que le dieron muerte a Orlando Sandoval el 23 de diciembre del mismo año, la policía nacional o el ejercito (sic) nacional tenía (sic) que brindarle seguridad a todas las autoridades civiles y jurídicas del departamento. En este estado de la diligencia se

---

<sup>41</sup> Folio 153 del cuaderno de primera instancia.

le concede el uso de la palabra al abogado de la parte demandante quien manifestó: **PREGUNTADO.** Con quien se encontraba el señor Orlando Sandoval el día de su secuestro y muerte. **CONTESTÓ:** Con Rodrigo Roncallo el (sic) fue el que manifestó que a él lo habían secuestrado. **PREGUNTADO:** Tiene usted conocimiento que el señor Alcalde en vida tenía seguridad, protección o escolta de la policía nacional y si sabe el nombre dígallo. **CONTESTO:** sí tenía seguridad, el (sic) hizo un convenio con la policía o algo así la policía le brindó protección, pero en el momento que lo secuestraron no tenía protección, el guardaespaldas era el agente Osmin Larios, ese día yo estaba en Barranquilla cuando me entere (sic) de la muerte. (...) **PREGUNTADO.** Sírvase decir si en el año 2000 el señor Orlando Sandoval recibió amenazas en contra de su integridad física y en caso afirmativo si las puso en conocimiento de las autoridades policivas. **CONTESTO:** Amenazas no el recibo (sic) la protección como todo alcalde de la policía.<sup>42</sup>

### 3. Legitimación en la causa por pasiva.

La parte demandada, Ejército Nacional, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por lo que se procederá a su estudio.

Respecto a la legitimación en la causa, se ha reiterado por parte de la jurisprudencia de esta Corporación, que constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo, por lo que *“la legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado”*.<sup>43</sup>

Es así, que la legitimación en la causa se entiende como la calidad que posee una persona, bien sea para formular pretensiones u oponerse a ellas, por ser el sujeto de la relación jurídica de carácter sustancial.

En este sentido, conviene traer a colación lo considerado por el Tribunal Supremo Español respecto de la legitimación en la causa:

*“La legitimatio ad causam activa, como afirma la sentencia de esta Sala núm. 342/2006, de 30 marzo, se visualiza en una perspectiva de relación objetiva, entre*

<sup>42</sup> Folios 153 y 154 del cuaderno de primera instancia.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013). Radicación: 25000-23-26-000-2001-00648-01(27123). Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

*el sujeto que demanda y el objeto del proceso; más concretamente entre el derecho o situación jurídica en que se fundamenta la pretensión y el efecto jurídico pretendido. En su versión ordinaria se estructura en la afirmación de la titularidad de un derecho o situación jurídica coherente con el resultado jurídico pretendido en el «petitum» de la demanda. La realidad o existencia del derecho o situación jurídica afirmada no forma parte de la legitimación, sino de la cuestión de fondo, respecto de la que aquélla es de examen previo.*<sup>44</sup> (Subrayado fuera del texto)

En el presente asunto, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, “[l]as 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”, de acuerdo con dicho precepto constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas y en particular la de la Policía y el Ejército Nacional<sup>45</sup>, la constituye la defensa de todos los residentes en el país y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.

Conforme con lo anterior, es claro que la excepción propuesta por la demandada, Ejército Nacional, no está llamada a prosperar toda vez que el deber de protección constitucional no solamente se endilga a la Policía Nacional, ente demandado en el presente asunto, sino que también al Ejército Nacional como integrante de la fuerza pública le corresponde dicha función.

#### **4. Análisis del Caso Concreto.**

Previo al estudio del fondo del asunto, la Sala considera necesario pronunciarse acerca del valor probatorio de las copias simples aportadas al plenario.

La Sala valorará conforme al precedente jurisprudencial de esta Subsección, que ha indicado que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de la buena fe y lealtad que deben conducir toda la actuación judicial.

---

<sup>44</sup> (Fundamento de Derecho Segundo. SENTENCIA de 21 de octubre de 2009 RCEIP 177/2005), Ponente Excmo. Sr. D. Antonio Salas Carceller.

<sup>45</sup> Artículo 216 de la Constitución Política. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. (...)

Así las cosas, al haber sido aportada la prueba documental junto con la demanda, es procedente su apreciación toda vez que ha obrado durante todo el curso del proceso, sin haber sido tachada de falsa por la entidad demandada ni haberse opuesto a la misma en las etapas procesales pertinentes.

Sobre la valoración de copias simples, se ha sentado:

*“En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.*

*Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.*

*El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970.*

*En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).*

*Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos*

*procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.*

*De allí que, no puede el juez actuar con obstinación frente a los nuevos lineamientos del derecho procesal o adjetivo, en los que se privilegia la confianza y la lealtad de las partes, razón por la cual esa es la hermenéutica que la Sección C de la Sección Tercera ha privilegiado en pluralidad de decisiones, entre ellas vale la pena destacar.*

*(...)*

*En esa perspectiva, constituye una realidad insoslayable que el moderno derecho procesal parte de bases de confianza e igualdad de armas, en las que los aspectos formales no pueden estar dirigidos a enervar la efectividad del derecho material, sino que deben ser requisitos que garanticen la búsqueda de la certeza en el caso concreto y, por lo tanto, impidan que el juez adopte decisiones denegatorias de pretensiones por exceso ritual manifiesto. Así las cosas, se debe abogar por un derecho procesal dinámico, en el que las partes asuman sus responsabilidades a partir de un escenario serio en el que se defiendan los intereses subjetivos que se debaten al interior del litigio, sin que el operador judicial promueva rigorismos formales que entorpezcan la aplicación del mismo.<sup>46</sup>*

De conformidad con los artículos 2 y 11 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de proteger el derecho fundamental a la vida de todas las personas residentes en Colombia.

De las anteriores normas se derivan dos obligaciones constitucionales del Estado frente al derecho a la vida, la interferencia de su ejercicio, esto es, la obligación de respetarla, e impedir que terceros la afecten, es decir, el Estado cumple a su vez una función de protección de dicho bien jurídico.

Es así, que corresponde al Estado garantizar la primacía e inviolabilidad del derecho a la vida, teniendo en cuenta que la vida *“constituye la base para el*

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación: 05001233100019960065901. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

*ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones.*<sup>47</sup>

De allí se ha dicho que *“la protección y el respeto del derecho fundamental a la vida guarda una relación intrínseca con la garantía del derecho fundamental a la seguridad personal. Además de las normas expresamente consignadas en la Carta que protegen los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal, con fundamento en el artículo 93 Superior y en virtud de la aprobación y ratificación de múltiples convenios y tratados internacionales, el Estado colombiano también ha asumido la obligación internacional de garantizar esos derechos y de interpretar el ordenamiento jurídico interno a la luz de esos compromisos.*<sup>48</sup>

De acuerdo con lo anterior, itera la Sala que el Estado no solo debe respetar sino también garantizar el derecho a la vida, lo cual implica asumir conductas negativas y positivas tendientes por un lado a no ejercer actos violatorios de tales derechos y a asumir conductas dirigidas a impedir que distintas fuerzas la violen.

En efecto, *“los pactos internacionales obligan al Estado no solo a respetar sino también a garantizar los derechos humanos. La eficacia horizontal de los derechos constitucionales es pues un dispositivo del Estado para potenciar esa garantía en el ordenamiento interno. Por ello creo que, en el plano constitucional, tiene toda la razón la Corte Constitucional cuando señala que la eficacia horizontal de los derechos fundamentales no disminuye la responsabilidad estatal sino que la acrecienta.*<sup>49</sup>

En consecuencia tanto los particulares como el Estado se encuentran obligados a respetar los derechos constitucionales fundamentales reconocidos por el ordenamiento interno y por los tratados internacionales; por ende, cuando la violencia es ejercida por fuerzas delictivas al margen de la Ley, los ciudadanos pueden recurrir a la autoridad estatal para que ésta los proteja.

Al respecto, *“[el] reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, (...) [c]on fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la*

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-585A de 2011.

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Ibídem.

<sup>49</sup> Rodrigo Uprimny Yepes. “Algunas Reflexiones sobre la responsabilidad por la violación de los derechos humanos”. Bogotá Universidad Nacional. 1996.

*efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, “en especial sancionatorias y reparatorias.”<sup>50</sup>*

En suma, al Estado colombiano se le asignan las obligaciones de respetar los Derechos Humanos establecidos en los tratados ratificados voluntariamente por el Congreso de la República; garantizar su goce y pleno ejercicio a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. En consecuencia, dado que durante las últimas décadas un gran número de colombianos y colombianas han soportado innumerables violaciones a sus Derechos Humanos, se deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos cuyo respeto se impone, por cuanto dichos actos delictivos han limitado el ejercicio de las libertades constitucionales, restringido la construcción de tejido social y debilitado el Estado Social de Derecho.

Es menester señalar que la Corte Constitucional ha sostenido respecto del derecho a la protección personal, lo siguiente:

*“Las circunstancias en las cuales se puede invocar y hacer aplicable el derecho a la seguridad personal, en tanto derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, dependen esencialmente del caso concreto, y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo.*

(...)

*Dado el rol central que juegan las autoridades competentes en cuanto a (i) la detección del riesgo que gravita sobre una persona, (ii) la determinación de su grado de intensidad, (iii) la identificación del derecho fundamental bajo cuya órbita de protección específica se encuentra el individuo afectado, y (iv) la identificación y puesta en práctica de las medidas a aplicar, la Sala precisa que el derecho a la*

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013.



*seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:*

*1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*

*2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*

*3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*

*4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*

*5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.*

*6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.*

*7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.*

*A fin de que las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal sean exigibles al Estado, es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan hacia la existencia de un*

*riesgo extraordinario. Estos se refieren, principalmente, a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso concreto, que en ese sentido operan como desencadenantes jurídicos de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal:*

*(a) el primero es el carácter del riesgo respecto del cual se pide protección, sea ante las autoridades administrativas competentes o, en subsidio, ante las autoridades judiciales. Como se vio, tal riesgo debe ser extraordinario, y caracterizarse por ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado; y*

*(b) el segundo es la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) afectada(s). Tal situación puede surgir de diversas causas, que habrán de ser analizadas caso por caso. Sin embargo, existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los “reinsertados” o “desmovilizados”), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos fundamentales prevalecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión”.<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-719 de 2003.

Por su parte, esta Subsección<sup>52</sup> planteó cinco criterios para valorar la falla del servicio con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado: “i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos había conocimiento generalizado de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a las personas relacionadas con éstas; ii) *que se tenía conocimiento de circunstancias particulares respecto de un grupo vulnerable;* iii) *que existía una situación de riesgo constante;* iv) *que había conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía, y;* v) que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño” (subrayado fuera de texto).

En el *sub lite*, se encuentra demostrado el daño antijurídico sufrido por la parte demandante, esto es la muerte del señor Orlando Sandoval Quintana, cónyuge y padre de los demandantes, en hechos ocurridos el día veintitrés (23) de diciembre de dos mil (2003), en la vía que del corregimiento de Apure conduce a Plato en el departamento del Magdalena, como consecuencia de impactos de proyectiles de armas de fuego por parte de un grupo al margen de la ley.

Ahora bien, establecida la existencia del daño antijurídico, aborda la Sala el análisis de la imputación con el fin de determinar si en el caso concreto dicho daño deviene atribuible por acción u omisión a las entidades demandadas y, por lo tanto, si éstas se encuentran en el deber jurídico de resarcir los perjuicios que de dicho daño se derivan o si, por el contrario, es producto del hecho determinante y exclusivo de un tercero.

En el presente asunto, el análisis de imputación desborda el plano de lo material y fáctico para ubicarse en un escenario jurídico y normativo que se traduce, en sí mismo, en un ejercicio de imputación objetiva que permite determinar si el daño es o no atribuible en cabeza de la Policía y el Ejército Nacional, comoquiera que la parte demandante aduce que existió una omisión por parte de las mencionadas instituciones que configuró una falla del servicio; en otros términos, si bien la muerte del señor Orlando Sandoval Quintana fue perpetrada por miembros de un grupo subversivo que le dispararon en múltiples ocasiones, lo cual, *prima facie*, desde el plano material, configuraría una ausencia de imputación respecto del Estado por tratarse del hecho exclusivo de un tercero, lo cierto es que en el mundo del Derecho el estudio de la *imputatio facti* enseña que ésta no sólo puede ser

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 31 de enero de 2011; Exp.17842.

fáctica, sino también normativa, la cual, para el presente caso, se estructura en la dimensión de la imputación objetiva y de la omisión.

En consecuencia, el hecho de que el daño tenga su origen directo en la conducta de un tercero no quiere significar que necesariamente se haya configurado una causa extraña que exonere de responsabilidad a la Administración Pública, toda vez que dicho daño puede devenir imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en su desencadenamiento.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Sección ha indicado que cuando la muerte es causada por individuos que no pertenecen al Estado o sin vínculo alguno con el mismo, la administración tiene la obligación de reparar el daño si existía un deber de protección especial frente a la víctima, ora por sus condiciones personales o laborales, ora porque solicitó seguridad y ésta no se prestó, se prestó tardíamente o de forma deficiente.

Sobre lo anterior esta Corporación ha considerado:

*“Por consiguiente, si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, ya que dada su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado siempre que se constate la ocurrencia de cualquiera de los siguientes aspectos: i) con fundamento en el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante); ii) con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o iii) se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado.”<sup>53</sup>*

Ahora bien, teniendo en cuenta el título de imputación alegado en la demanda (falla del servicio), cabe destacar que en tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, la Sala ha considerado que los mismos son imputables al Estado cuando en la producción del hecho dañoso intervino o tuvo participación la Administración Pública a través de una acción u

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación: 20001-23-31-000-1997-03529-01(18274). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado o, cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron o, porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a su protección.

La Sala, de tiempo atrás, ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: **a)** 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; **b)** se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; **c)** no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que la persona la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones<sup>54</sup>.

Sin embargo, es menester de la Sala señalar que no obstante existir el deber constitucional por parte del Estado de brindar protección a las personas residentes en el territorio, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que *“nadie está obligado a lo imposible”*.<sup>55</sup>

En el presente asunto, el daño resulta imputable a la Policía Nacional y al Ejército Nacional, teniendo en cuenta que dichas entidades tenían la obligación constitucional de protección tanto de la vida como de la integridad del Alcalde Orlando Sandoval Quintana, por cuanto existía el suficiente conocimiento de la delicada situación de orden público que en ese entonces se presentó en el departamento del Magdalena.

---

<sup>54</sup> Ver, sentencias de 11 de octubre de 1990, exp. 5737; 15 de febrero de 1996, exp. 9940; 19 de junio de 1997, exp. 11.875; 30 de octubre de 1997, exp. 10.958 y 5 de marzo de 1998, exp. 10.303.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del once (11) de octubre de mil novecientos noventa (1990). Radicación: 5737. Consejero Ponente: Gustavo de Greiff Restrepo.

Si bien es cierto, el fallecido Alcalde tenía asignado para su protección al AG. Larios Tres Palacios Osmil, se encuentra plenamente probado en el proceso que para el momento de su secuestro y posterior deceso, no contaba con dicha protección, y no obra prueba en el plenario que el señor Sandoval Quintana por cualquier medio haya desistido de tal protección.

Así las cosas, para las entidades demandadas el daño producido no le resultó inesperado y sorpresivo, como quiera que conocían las circunstancias de violencia generalizada que azotaban al departamento del Magdalena y el riesgo que circundaba a los servidores públicos que prestaban sus servicios en ese momento en la mencionada entidad territorial y, es precisamente allí, en ese conocimiento actualizado en donde se soslaya la necesidad del cumplimiento del deber constitucional establecido en el artículo 2 Superior.

De igual forma, considera la Subsección que no obstante en el plenario no se encontró probado solicitud de protección alguna por parte del señor Sandoval Quintana, se itera, existían serios motivos para inferir el grave riesgo en que se encontraba la referida víctima en atención a su investidura y sus funciones dada la presencia de grupos al margen de la ley que se habían asentado en la población, por lo que existían circunstancias especiales que le indicaban a la demandada que la vida del occiso corría peligro para que oficiosamente debiera desplegar una actividad especial para su protección, la cual debió ser permanente y continua, debido a la mencionada situación.

De acuerdo con los anteriores asertos, el daño antijurídico deviene imputable a las entidades demandadas, toda vez que la Fuerza Pública estaba en el deber de evitar el resultado que en virtud del conocimiento y las reglas de la experiencia era esperable, esto es que los grupos al margen de la ley que operaban en la zona atentara contra la vida e integridad del señor Alcalde Sandoval Quintana y, comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión, la cual, sin anfibología alguna, fue determinante en la producción del daño, circunstancia que desencadena una responsabilidad de tipo patrimonial de la Administración Pública, máxime si esa circunstancia configuró un desconocimiento del deber de seguridad y protección, lo cual no es otra cosa que una clara falla del servicio.

#### **4.1. Los perjuicios.**

#### 4.1.1. Perjuicios morales.

Ahora bien, en cuanto a los perjuicios morales reclamados, debe decirse que el daño moral se ha entendido como la aflicción, dolor, angustia y los otros padecimientos que sufre la persona con ocasión del evento daño y que deben ser indemnizados en aplicación del principio general de reparación integral del daño.

De tiempo atrás el Consejo de Estado ha establecido que tratándose de los padres, hermanos, hijos y abuelos basta la acreditación del parentesco para que se presuma el perjuicio moral, por cuanto las reglas de la experiencia hacen presumir que la muerte de un pariente cercano causa un profundo dolor y angustia en quienes conforman su núcleo familiar, por las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto, surgidas en el ámbito de la familia.

Por ello, la Corporación ha aceptado que con la simple acreditación de la relación de parentesco existente se presuma el dolor sufrido por los parientes, de modo que al allegarse al proceso los registros civiles eso es suficiente para que se ordene el reconocimiento de perjuicios morales.<sup>56</sup>

En efecto, aunque inicialmente se exigía prueba del perjuicio moral cuando se trataba de hermanos mayores de edad, esta Corporación modificó su posición para extender la presunción hasta los parientes en segundo grado de consanguinidad y primero civil, ya sean ascendientes, descendientes o colaterales, señalando que la administración tiene la oportunidad de demostrar el debilitamiento de las relaciones familiares cuando estime que ello es procedente.<sup>57</sup>

Se parte como hecho conocido, del parentesco debidamente acreditado, y de las reglas de la experiencia que enseñan que entre los familiares más cercanos se crean vínculos de amor y afecto, y que la pérdida o enfermedad de uno de ellos causa grave afectación a los demás, lo que permite inferir el dolor moral que les produjo el daño sufrido por su pariente.

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Radicación: 22708. Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación: 20001233100019970320101 (15724). Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

Es por esto que al allegarse al plenario los registros civiles de los demandantes, de la víctima y haber demostrado la señora María Nina Lascarro Bermúdez ser la cónyuge del occiso, en los términos antes mencionados, es prueba suficiente para que se proceda al reconocimiento de los perjuicios morales.

Conforme a lo anterior, el daño moral al hacer referencia a la órbita interna del sujeto, no puede ser tasado a partir de criterios objetivos o tablas de punto, razón por la que para su liquidación se ha optado por la aplicación del *arbitrio juris*, postulado que se integra a la nomenclatura jurídica, y que, lejos de reflejar parámetros de arbitrariedad, su existencia y validez normativa encuentra fundamento en la sana crítica y en las reglas de la experiencia de las que se vale legítimamente el operador judicial para reconocer vía compensación una afectación a un bien tan personalísimo como las lesiones a la esfera u órbita interna y afectiva de la persona.<sup>58</sup>

Sobre tal rubro, la Sección Tercera de esta Corporación mediante sentencia de unificación<sup>59</sup> estableció cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas, de la siguiente forma:

<b>REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE</b>					
	<b>NIVEL 1</b>	<b>NIVEL 2</b>	<b>NIVEL 3</b>	<b>NIVEL 4</b>	<b>NIVEL 5</b>
Regla general en el caso de muerte	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

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del once (11) de julio de dos mil trece (2013). Radicación: 19001233100020010075701(31252). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de unificación del veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación: 73001233100020010041801 (27709). Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.



De acuerdo con la anterior decisión, se confirmará lo reconocido a Orlando José Sandoval Arias y Orlando de Jesús Sandoval Lascarro, es decir, el equivalente a 100 S.M.M.L.V, para cada uno, en su condición de hijos; para María Nina Lascarro Bermúdez el equivalente a 100 S.M.M.L.V, en su calidad de cónyuge de la víctima.

#### 4.1.2. Perjuicios materiales.

##### a. Daño emergente.

En el presente asunto no será reconocido el perjuicio material en la modalidad de daño emergente por cuanto en el plenario no existe prueba alguna que así permita establecerlo.

##### b. Lucro cesante.

Respecto del lucro cesante, se allegó al expediente certificación laboral en donde se afirmó que el fallecido Alcalde de Tenerife devengaba la suma de \$1.820.000, como lo aseveró el Tribunal, por lo que se procederá a actualizar los montos concedidos en la sentencia consultada, en la modalidad de lucro cesante, con la fórmula utilizada por esta Corporación.

$$Ra = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Para la señora María Nina Lascarro:

$$Ra = 332.608.495 \frac{118,91289 \text{ (IPC Enero 2015)}}{102,22713 \text{ (IPC Agosto de 2009)}} = \$386.897.663$$

Para Orlando José Sandoval Arias:

$$Ra = 44.449.714,66 \frac{118,91289 \text{ (IPC Enero 2015)}}{102,22713 \text{ (IPC Agosto de 2009)}} = \$51.704.904$$

Para Orlando de Jesús Sandoval Lascarro:

$$Ra = 158.766.770,86 \frac{118,91289 \text{ (IPC Enero 2015)}}{102,22713 \text{ (IPC Agosto de 2009)}} = \$184.681.068$$

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.

### F A L L A

**Modificar** la sentencia del doce (12) de agosto de dos mil nueve (2009), proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, la cual quedará así:

*“PRIMERO. Declárense imprósperas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y las de culpa exclusiva de la víctima y hecho de un tercero propuestas por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.*

*SEGUNDO. Declárase la responsabilidad administrativa de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los perjuicios causados a las partes demandantes, por las razones expuestas en la presente providencia.*

*TERCERO. Condénese a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar las siguientes sumas:*

**Por concepto de perjuicios morales:**

María Nina Lascarro Bermúdez	100 S.M.M.L.V.
Orlando José Sandoval Arias	100 S.M.M.L.V.
Orlando de Jesús Sandoval Lascarro	100 S.M.M.L.V.

**Por concepto de perjuicios materiales:**

*En calidad de lucro cesante:*

María Nina Lascarro Bermúdez	\$386.897.663
------------------------------	---------------

<i>Orlando José Sandoval Arias</i>	<i>\$51.704.904</i>
<i>Orlando de Jesús Sandoval Lascarro</i>	<i>\$184.681.068</i>

**CUARTO. Dese** cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**QUINTO.** En firme esta providencia **envíese** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.”

**Cópiese, Notifíquese y Cúmplase**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Presidenta de la Sala

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**ACLARACION DE VOTO DOCTOR JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**DERECHOS A LA VIDA Y SEGURIDAD – Vulnerados por haberse asignado oficial de Policía / PROTECCION A LA INTEGRIDAD PERSONAL – Fue omitida por funcionario encargado al momento de la muerte del Alcalde Municipal**

Concluyo que se vulneraron los derechos a la vida y seguridad del señor Sandoval Quintana, de quien si bien, no se encontró prueba en el plenario que fue víctima de amenazas por parte de sus victimarios, se puede inferir que sí se encontraba amenazado, debido a que se le había asignado a un oficial de la Policía para su acompañamiento, el cual sin explicación alguna no se encontraba con dicho funcionario en el momento de los hechos, actuación que no tiene justificación y no guarda proporción frente a la actividad de protección de la integridad personal que debe cumplir el Estado (Policía Nacional – Ejército Nacional) especialmente a este tipo de funcionarios dentro de un municipio considerado como zona roja.

Con el respeto y consideración acostumbrada, aunque compartí la decisión de la Sala adoptada en la sentencia del 26 de febrero de 2015, me permito aclarar mi voto en el aspecto:

**Insuficiente análisis de la posición de garante que asume el Estado frente al derecho fundamental a la vida.**

De acuerdo con lo señalado por la posición mayoritaria de la Sala en la sentencia objeto de aclaración:

*“En el sub lite, se encuentra demostrado el daño antijurídico sufrido por la parte demandante, esto es la muerte del señor Orlando Sandoval Quintana, cónyuge y padre de los demandantes, en hechos ocurridos el día veintitrés (23) de diciembre de dos mil (2003) (sic), en la vía que del corregimiento de Apure conduce a Plato en el departamento del Magdalena, como consecuencia de impactos de proyectiles de armas de fuego por parte de un grupo al margen de la ley.*

(...)

*En el presente asunto, el daño resulta imputable a la Policía Nacional y al Ejército Nacional, teniendo en cuenta que dichas entidades tenían la obligación constitucional de protección tanto de la vida como de la integridad del Alcalde Orlando Sandoval Quintana, por cuanto existía el suficiente conocimiento de la delicada situación de orden público que en ese entonces se presentó en el departamento del Magdalena.*

(...)

*Así las cosas, para las entidades demandadas el daño producido no le resultó inesperado y sorpresivo, como quiera que conocían las circunstancias de violencia generalizada que azotaban al departamento del Magdalena y el riesgo que circundaba a los servidores públicos que prestaban sus servicios en ese momento en la mencionada entidad territorial y, es precisamente allí, en ese conocimiento actualizado en donde se soslaya la necesidad del cumplimiento del deber constitucional establecido en el artículo 2 Superior.*

(...)

*De acuerdo con lo anteriores asertos, el daño antijurídico deviene imputable a las entidades demandadas, toda vez que la Fuerza Pública estaba en el deber de evitar el resultado que en virtud del conocimiento y las reglas de la experiencia era esperable, esto es que los grupos al margen de la ley que operaban en la zona atentara contra la vida e integridad del señor Alcalde Sandoval Quintana y, comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión, la cual, sin anfibología alguna, fue determinante en la producción del daño, circunstancia que desencadenaría una responsabilidad de tipo patrimonial de la Administración Pública, máxime si esa circunstancias configuró un*

*desconocimiento del deber de seguridad y protección, lo cual no es otra cosa que una clara falla del servicio”.*

Conforme con lo anterior, la posición mayoritaria de la Sala consideró que la muerte del señor Sandoval Quintana fue producto del actuar de miembros de grupos armados al margen de la Ley y el cual es imputable a la Policía Nacional y al Ejército, debido a que a pesar de tener conocimiento de la situación de orden público reinante en el lugar de los hechos y de la particular posición del primer burgomaestre, no adoptó las medidas apropiadas y suficientes para la protección de su vida, considero en este orden de ideas, que el análisis realizado en la sentencia fue insuficiente por cuanto no se desarrolla la teoría del Estado en su posición de garante de los derechos fundamentales.

Así pues, tenemos que de acuerdo con lo dicho por la doctrina se requiere analizar conforme a las particularidades de cada caso, los elementos facticos y jurídicos que permitan deducir la existencia de un riesgo en la preservación de la vida o integridad física de un ciudadano y que frente a ello las autoridades públicas desatendieron, en concreto, el deber de adoptar medidas de protección o que estas devinieron en deficientes.

Esto no es más que imponer siempre la cognoscibilidad actual de la situación de riesgo respecto de la que se pretende adscribir un deber positivo de actuar a cargo de la autoridad pública que está obligada a evitar el resultado dañoso. Solo así, se podrá discutir si existía un deber de ejecutar una acción positiva en tal o cual sentido, y si la misma, hipotéticamente, podía evitar el resultado<sup>60</sup>. En este sentido se ha pronunciado la Sala en casos anteriores:

---

<sup>60</sup> Al respecto, Welzel, uno de los precursores de la posición de garante sostenía: “Es decisiva la posición de garante del autor, que le coloca, en el permanente acontecer de la vida social, desde un principio, en una relación estrecha y especial de deberes para salvaguardar el bien jurídico. **Esta posición de garante es una posición efectiva de vinculación estrecha con el bien jurídico, adecuada al deber, que resulta de los órdenes de la vida social.** Solamente deberes que surgen en tal posición de garantía, fundamentan una punibilidad por delitos de comisión. (...) Establecer que alguien no ha evitado el resultado antijurídico por no realizar una acción, presupone el juicio de que la realización de la acción hubiera evitado el resultado. Solamente de tal acción que hubiera impedido el resultado. Como la contestación de esta pregunta previa no puede ser un juicio real, sino solamente un juicio de posibilidad (juicio causal hipotético), ella sólo puede aportar valores de probabilidad. Para condenar por un delito de comisión a través de omisión, debe exigirse una probabilidad de impedir el resultado prácticamente al borde de la certidumbre. Una omisión puede haber acarreado, entonces, el resultado, solamente cuando la realización de la acción lo hubiera evitado con una probabilidad prácticamente al borde de la certidumbre.” (Resaltado propio). Welzel, Hans. Derecho Penal, parte general. 1956, Editorial Depalma, Buenos Aires. Págs. 207 y 210. En similares términos: Mir Puigpelat, quien afirma: “Y existirá imputación del resultado cuando el omitente tenía el deber jurídico de evitar el resultado lesivo, poseyendo la acción –debida- omitida capacidad para evitarlo. En el momento de comprobar esta última cuestión (la capacidad evitadora de la acción omitida) se examina si existe relación de causalidad entre la

*“es claro que la administración pública incumplió el deber de protección y cuidado que se generó una vez el señor... comunicó el peligro que corría como resultado de las múltiples intimidaciones que se presentaban en su contra, principalmente, vía telefónica, motivo por el cual, se puede señalar que aquella asumió posición de garante frente a la integridad del ciudadano.*

*[...]*

*No se trata de endilgar una obligación de imposible cumplimiento al Estado, en los términos de la relatividad de la falla del servicio, sino que, **en el caso concreto, se infiere que la administración pública tenía conocimiento de la situación y no adoptó las medidas necesarias para proteger la vida del ciudadano.***

*[...]*

*La relatividad de la falla, en estos eventos, se relaciona con la imposibilidad de exigir de manera absoluta a la organización estatal, prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico, como quiera que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una protección personalizada a cada individuo que integra el conglomerado social. No obstante lo anterior, el deber de protección de la vida, honra y bienes que se radica en cabeza del Estado, se torna más exigente en tratándose de personas frente a las cuales es posible o probable que se concrete o materialice un riesgo de naturaleza prohibida.”<sup>61</sup> (Resaltado propio).*

En el mismo sentido, la Sala ha afirmado:

*“Así las cosas, para la entidad demandada el daño producido no le resultó inesperado y sorpresivo, ya que, se insiste, conocía las circunstancias de violencia generalizada que azotaban a la población del municipio de San Alberto, y el riesgo que circundaba a los servidores públicos que estaban trabajando para la supresión de la barbarie que imperaba en ese momento en la mencionada entidad territorial; es precisamente allí, en ese conocimiento actualizado en donde se recalca la posición de garante asumida por el Estado, así como la vulneración y desconocimiento de la*

---

acción omitida y el resultado producido”. Mir Puigpelat, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad. Madrid, Civitas. 1º Edición, 2000. Págs. 242-243.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2007, C.P.: Dr. Enrique Gil Botero. Radicado: 05001-23-24-000-1993-00692-01(16894).

Igualmente es preciso resaltar la sentencia de 22 de julio de 1996, exp: 11934, en cuya oportunidad la Sala precisó: **“...la víctima envió numerosos oficios a las distintas autoridades gubernamentales, de seguridad y militares, para informar de la constante alteración del orden público en su jurisdicción y de las amenazas contra su vida y su familia. (...)**”. Por el contrario, ninguna acción positiva tomaron las autoridades requeridas por el aludido funcionario. Las amenazas contra su vida, ocasionadas precisamente por el cumplimiento de sus obligaciones públicas, no fueron suficientes frente a la indolencia de la administración. El Inspector de Policía continuó seriamente amenazado pero cumpliendo con sus obligaciones, hasta que en ejercicio de las mismas resultó asesinado, sin contar en ningún momento con la custodia, apoyo o vigilancia que las circunstancias específicas exigían y que en numerosas oportunidades suplicara.

No cabe en tales condiciones el predicamento de la demandada sobre la imposibilidad de colocarle un vigilante a cada persona, cuando quien reclama un servicio especial de vigilancia está individual y concretamente amenazado de muerte...”.

*suficiente y necesaria protección que debió serle suministrada a quienes, desde uno u otro ámbito hacían frente a los grupos protervos*<sup>62</sup>.

En otra oportunidad la Sala tuvo la oportunidad de precisar que:

*“En el caso concreto, el daño irrogado a los demandantes es imputable a la omisión de la Policía Nacional, toda vez que había adquirido posición de garante en relación con la protección de la vida e integridad del señor..., como quiera que está demostrado que no tomó las medidas de seguridad necesarias para brindar un servicio de protección eficiente y permanente a quien era un destacado político, comerciante y ganadero del municipio de Fundación Magdalena”.*<sup>63</sup>

Sobre la necesidad de que concurra un “riesgo inminente y cognoscible” en concreto para imputar el incumplimiento de los deberes que emanan de la posición de garante a cargo de las autoridades públicas, la Sala ha afirmado:

*“La Sala abordará el estudio del caso desde la tesis de la posición de garante, partiendo de la base de la existencia, en abstracto, del deber jurídico del Estado y de sus órganos de proveer, precaver y prevenir la amenaza y vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos con ocasión de la acción de terceros, en este evento, de la acción de grupos armados al margen de la ley.... **Para encuadrar al supuesto mencionado, es necesario que se haya demostrado en el caso concreto la existencia de los hechos, de los “riesgos inminentes y cognoscibles” y de la omisión del Estado de adoptar todas las medidas razonables para haber precavido y prevenido la ocurrencia de las amenazas y/o vulneraciones de los derechos fundamentales, o de los derechos humanos de los demandantes,...**”<sup>64</sup> (Resaltado propio).*

Por tales razones se observa que es a partir del desconocimiento de los deberes normativos de protección de la vida e integridad física de los ciudadanos, analizado en cada caso en concreto, que se deriva la responsabilidad del Estado, ya que si bien, desde una perspectiva material el acto dañoso puede corresponder al hecho de un tercero que es ajeno a las autoridades públicas, no menos cierto es que, a partir de criterios normativos de atribución, se pueda afirmar que no evitar el resultado lesivo equivale a la realización del mismo.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de febrero de 2010, C.P.: Dr. Enrique Gil Botero, Radicado: 20001-23-31-000-1997-03529-01(18274)

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2010, C.P: Dra. Myriam Guerrero de Escobar. Radicado: 47001-23-31-000-1994-03808-01(18072)

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2011, Radicado: 50001-23-31-000-2001-00171-01(31093).

En efecto, la imputación de responsabilidad del Estado por violar los deberes que surjan a partir de la posición de garante no pueden ser valorados a partir de escenarios abstractos o genéricos. Si bien se ha precisado que el Estado se encuentra vinculado jurídicamente a la protección y satisfacción de los derechos humanos y/o fundamentales, es menester precisar que, de acuerdo a una formulación amplia de la posición de garante, se requiere, adicionalmente i) que quien es obligado no impida el resultado lesivo, siempre que ii) esté en posibilidad de hacerlo. En ese orden de ideas, es admisible la postura según la cual un sistema de responsabilidad objetiva puede traer para el presunto responsable la obligación de adoptar medidas de prevención en razón a la *carga social* que asume al desarrollar sus actividades, esto implica exigir un despliegue de medidas de cuidado más allá de la diligencia debida, como tradicionalmente ha sido concebida.

En lo que concierne a la responsabilidad del Estado por daños derivados del servicio de protección, debe resaltarse que desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que respecto del derecho a la vida al Estado le asiste el respeto por una carga obligacional que le impone deberes tanto positivos como negativos, en los siguientes términos:

*“La protección activa del derecho a la vida y de los demás derechos consagrados en la Convención Americana, se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para castigar la privación de la vida y otras violaciones a los derechos humanos, así como para prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte de sus propias fuerzas de seguridad o de terceros que actúen con su aquiescencia.”<sup>65</sup>*

*“El cumplimiento del artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), bajo su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.*

[...]

*“Esta protección integral [o activa] del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal, y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas.”<sup>66</sup>*

---

<sup>65</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 19 Comerciantes*, (...), párr. 183; y *Caso Bulacio*, (...), párr. 111.

<sup>66</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Huilca Tecse*, (...), párr. 66.



Al mismo tiempo, de acuerdo a la jurisprudencia Interamericana, los Estados no son responsables por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía<sup>67</sup>, sobre este tópico la jurisprudencia interamericana ha precisado:

*“Por otro lado, para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. **Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía.**”<sup>68</sup>*  
(Resaltado propio).

Frente a lo anterior, es preciso decir que a partir de los contenidos constitucionales en los cuales se consagran cartas de derechos fundamentales, la dogmática ha elaborado una construcción teórica según la cual al Estado no solamente le son exigibles deberes de abstención, sino que también, como presupuesto de realización de tales derechos, es necesario ejecutar acciones positivas; o, en otros

<sup>67</sup> Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 280; Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 123; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 155; y Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 78.

<sup>68</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006.

términos, que en el contenido de cada derecho fundamental es posible adscribir, en pro de su beneficiario, el derecho a una acción positiva.

En ese sentido, comprendiendo la existencia de derechos a acciones positivas - como derechos de orden constitucional fundamental-, y también los presupuestos de la posición de garante, se concluye que la responsabilidad del Estado en el marco de los deberes de vigilancia, debe orientarse hacia la demostración del resultado dañoso atribuible a la falta de correspondencia de aquel – el riesgo materializado en un daño cierto- respecto al deber positivo, esto es, a la obligación de dispensar el servicio de vigilancia, sin importar el cómo, cuándo o dónde. Sin embargo, no siempre será atribuible jurídicamente la responsabilidad al Estado, ya que dicho deber positivo no opera automáticamente, sino que requiere que haya sido convocado, promovido o que se haga cognoscible la situación de riesgo que se padecía (o padece) un determinado sujeto, en atención o bien a su calidad, a la situación fáctica o las actividades que este despliegue.

Lo anterior es explicable por cuanto la responsabilidad de la administración, se erige contemporáneamente como pieza fundamental de cierre de la cláusula del Estado Social de Derecho, a partir de la cual la situación de la víctima deviene en primordial, máxime en un Estado garante de los derechos fundamentales, lo que lleva a imponer, como se esbozó, que en estricto sentido, la cláusula de responsabilidad encuentra su límite frente a las cargas generales o comunes de la propia vida en sociedad (*general life risk*), cuando el actuar de la propia víctima o de un tercero generan una compensación de culpas; y, por último, circunscrito a la demostración cierta, real y personal de la afectación de un interés jurídicamente tutelado, esto es, el daño.

Colombia al ser un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, como lo señala el artículo primero de la Constitución, debe velar en todo momento por el bienestar de sus ciudadanos, incumplir este imperativo es desnaturalizar el Estado, aun mas en casos como el que nos ocupa, cuando quien se ve afectado en sus derechos es un servidor público.

Por otro lado, de acuerdo con el citado postulado, es pertinente señalar que la vida es un derecho fundamental inviolable (artículo 11 C.P), por tanto nadie podrá ser

sometido a la pena de muerte, presupuesto que está siendo vulnerado en el casos como el presente, cuando es segada la vida de un Alcalde, quien en desempeño de sus funciones es amenazado, perseguido y asesinado, circunstancia que en el sentir de la Sala conlleva implícitamente una sentencia de muerte, que como se señaló está proscrita por nuestra carta magna.

Así las cosas, estos hechos se ven agravados cuando el sujeto pasivo de las amenazas es un servidor público que se encuentra cumpliendo con una actividad a cargo del Estado, quien además debe brindar en todo momento las condiciones necesarias para que la labor se desempeñe a cabalidad y de conformidad con los postulados legales y constitucionales, debe garantizar los derechos fundamentales de estas personas y de quienes conforman su núcleo familiar.

En el caso en comento, de acuerdo con los medios de prueba obrantes en el expediente se encuentra demostrado con los siguientes documentos que el señor Orlando Sandoval Quintana como Alcalde del municipio de Tenerife (Magdalena) fue una víctima del conflicto armado existente en Colombia: 1. Certificación expedida por el Personero del Plato (Magdalena), donde informa que el señor Orlando Sandoval Quintana falleció el 24 de diciembre de 2000 víctima de la violencia por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado del país; 2. Oficio DRC No.1953 del 9 de julio de 2007 expedido por la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación donde se relacionan las víctimas de atentados terroristas en el departamento del Magdalena entre los años 1997 y 2000; 3. Oficio No.310 del 3 de agosto de 2007, expedido por la Defensoría del Pueblo donde se relacionan las víctimas de atentados terroristas en el departamento del Magdalena entre los años 1997 y 2000; 4. Oficio del 30 de abril de 2008, expedido por el Jefe Seccional de la Investigación Criminal SIJIN – DEMAG; 5. Oficio No.094/CODIN DEMAG de fecha 28 de abril de 2008 enviado por el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario – DEMAG donde se manifestó que no existe antecedentes de investigación por la muerte del señor Orlando Sandoval Quintana; y 6. Oficio DIPLA 179 expedido por la Policía Nacional – Departamento de Policía del Magdalena – Quinto Distrito de Policía Plato de fecha 30 de abril 2006, donde se informan los hechos que rodearon la muerte del señor Sandoval Quintana.

De esta manera, concluyo que se vulneraron los derechos a la vida y seguridad del señor Sandoval Quintana, de quien si bien, no se encontró prueba en el

plenario que fue víctima de amenazas por parte de sus victimarios, se puede inferir que sí se encontraba amenazado, debido a que se le había asignado a un oficial de la Policía para su acompañamiento, el cual sin explicación alguna no se encontraba con dicho funcionario en el momento de los hechos, actuación que no tiene justificación y no guarda proporción frente a la actividad de protección de la integridad personal que debe cumplir el Estado (Policía Nacional – Ejército Nacional) especialmente a este tipo de funcionarios dentro de un municipio considerado como zona roja.

En este sentido dejo aclarado mi voto.

*Fecha ut supra,*

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**