

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Condena

DERECHO DE POSTULACION - En procesos contencioso administrativos / **FUERZAS ARMADAS** - Policía Nacional, Fuerza Aérea, Ejército Nacional y Armada Nacional / **FUERZAS ARMADAS** - Hacen parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa. Representado judicialmente por el Ministro de Defensa / **MINISTRO DE JUSTICIA** - Representante judicial del Ministerio de Defensa y al ejercer la representación lo hace en nombre de la Nación / **DERECHO DE POSTULACION** - La actuación simultánea de más de un apoderado principal de una misma persona, natural o jurídica, desconoce flagrantemente normas procesales

En los procesos contencioso administrativos la Administración puede actuar como demandante, demandada o interviniente. En cualquiera de estos eventos, debe hacerlo a través de sus representantes, debidamente acreditados. Así lo indica el artículo 149 del C.C.A., norma que dispuso, además, que la Nación, para efectos judiciales, estaría representada por el "Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho" (...) la Nación, como persona jurídica que es -artículo 80 de la Ley 153 de 1887-, se encuentra representada por diversos funcionarios o autoridades, según la rama del poder público, dependencia u órgano que deba concurrir al proceso y, por lo mismo, cuando tales funcionarios o autoridades comparecen al proceso, si bien como cabeza máxima de los órganos a su cargo, en estricto sentido acuden en representación de la persona jurídica de la que éstos hacen parte, esto es, de la Nación. (...) el artículo 6 del Decreto 1512 de 2000, "por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones", dispuso que la Policía Nacional, la Fuerza Aérea, el Ejército Nacional y la Armada Nacional hacen parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, cuya dirección, a términos del artículo 2 ibídem, está a cargo del Ministro de Defensa y, por tanto, es éste quien lo representa judicialmente y, al hacerlo, obra en nombre y representación de la Nación. Dicha representación puede ejercerla cualquiera de las dependencias del Ministerio, en la medida en que hacen parte de su estructura orgánica y, por tanto, las condenas que lleguen a proferirse contra una o varias de ellas se imputan a un solo presupuesto, esto es, al de la Nación, en cabeza del Ministerio.(...) la prohibición del artículo 66 del C. de P.C. (75 del CGP) no aplica a casos en que los órganos o dependencias de la entidad que éstos representan conforman una estructura orgánica diferente, como ocurre, por ejemplo, cuando se demanda a varios Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y/o Unidades Administrativas Especiales, sin personería jurídica, pues en estos eventos tales dependencias pueden concurrir al proceso con su respectivo apoderado judicial, ya que el ordenamiento legal las faculta para comparecer a juicio, bien como demandantes, demandados o intervinientes (artículos 149 del C.C.A. y 44 del C. de P.C.), circunstancia que puede facilitar, en gran medida, la obtención y recolección de la información que reposa en cada uno de esos órganos y que es necesario incorporar al proceso, a fin de garantizar el derecho defensa de quien representan

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 149 / LEY 153 DE 1887 - ARTICULO 80 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 66 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 44 / CODIGO GENERAL DE PROCESO - ARTICULO 75

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA – Caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Regulación normativa. Término. Cómputo

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. (...) la parte actora solicitó la declaratoria de responsabilidad del Estado por la ocurrencia de dos hechos dañosos ocurridos en oportunidades distintas, a saber: uno, el 14 de mayo de 2004, con el hurto de los semovientes de propiedad del demandante Salvador Delgado Vargas y, otro, el 2 de octubre siguiente, con la muerte del hijo y del nieto de este último. (...) para el primero de los daños, se tiene que la acción de reparación directa debía ejercerse, en los términos del numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., hasta el 15 de mayo de 2006. Como la demanda se presentó el 5 de junio de ese año, resulta claro, como así lo consideró el Tribunal de primera instancia, que se produjo el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción. Para el segundo daño, se tiene que la acción de reparación directa, en los términos del referido numeral 8, debía ejercerse hasta el 3 de octubre de 2006. Como la demanda se presentó, como se vio, el 5 de junio de ese año, resulta claro que ello ocurrió dentro de la oportunidad legal prevista para tal fin.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136.8

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR MUERTE DE CIVIL - Acreditación del daño / HECHO ATRIBUIBLE A UN TERCERO - No necesariamente configura causa extraña / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR UN HECHO ATRIBUIBLE A UN TERCERO - Requisitos. Presupuestos / IMPUTACION DEL DAÑO POR ACTOS DE UN TERCERO - Se produce por la omisión a los deberes de protección y seguridad que ostenta el Estado

[C]uando la materialización del daño lo determina el actuar de un tercero, ello no lleva, necesariamente, a que se configure una causa extraña que exonere de responsabilidad a la administración pública, toda vez que el daño sí puede ser imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en el desencadenamiento del mismo, bien porque contribuyó con una acción en su producción o bien porque, pudiendo evitarlo, se abstuvo de hacerlo, en este caso siempre y cuando se constate que la entidad demandada se encontraba en posición de garante, es decir, que de conformidad con el ordenamiento jurídico estaba compelida a evitar el resultado (...) la responsabilidad del Estado, por actos atribuibles a terceros, radica en la omisión de las autoridades de adoptar las medidas de protección oportunas, eficaces y suficientes, tendientes a proteger y preservar el derecho a la vida de las personas que se encuentran en situación de riesgo o de amenaza, responsabilidad que, en todo caso, se encuentra condicionada al conocimiento cierto por parte de las autoridades de esa situación de riesgo, la cual debe ser real e inminente. El daño se materializa, para estos eventos, cuando: i) la persona en situación de riesgo da aviso a las autoridades, pese a lo cual, éstas no adoptan las medidas de protección necesarias o, si las adoptan, las mismas resultan tardías, ineficaces, precarias o insuficientes, ii) aún cuando la persona no la comunique, la situación de riesgo resulta ser un hecho notorio o de público conocimiento que hace imperante la intervención del Estado o iii) el daño es previsible y, por las circunstancias políticas o sociales, no es necesario que la persona solicite expresamente protección, basta con que las autoridades conozcan la situación de amenaza. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con los daños imputables al Estado, por actos de terceros, cuando se producen por la omisión a los deberes de protección y seguridad consultar sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 31039 con fecha del 31 de julio de 2014.

AMENAZAS POR PARTE GRUPO DE AUTODEFENSAS - Civiles en situación de riesgo. Personas bajo amenazas / CONOCIMIENTO DE LA SITUACION DE RIESGO POR PARTE DE LA POLICIA NACIONAL - Omisión del deber de protección / MUERTE DE CIVILES VICTIMAS DE AMENAZAS - Daño imputable al Estado por conocimiento cierto de la situación de riesgo

[L]as víctimas se encontraban en una situación de riesgo, por las amenazas de las cuales estaban siendo objeto por parte de miembros de las autodefensas que operaban en la región, situación que era pública, por cometarios de familiares e, incluso, de las propias víctimas, quienes así lo habían manifestado. También es claro que la situación de riesgo representó un peligro inminente para las víctimas, pues es evidente que las amenazas fueron efectivas, en tanto los amenazados resultaron muertos por hechos atribuibles, precisamente, a ese grupo, autoría de la cual no hay duda alguna. (...) las autoridades de Policía sí tenían conocimiento cierto de la situación de riesgo o amenaza en que se encontraban las víctimas, pues la prueba testimonial indica, sin que ello haya sido controvertido, que sí acudieron a la Policía para poner en conocimiento esa circunstancia y, por ende, “solicitar ayuda”, pese a lo cual esa autoridad no hizo eco a su solicitud, pues su única respuesta, reprochable desde todo punto de vista, fue decirles que se hicieran amigos de las autodefensas, “para que no les pasara nada”. Y es que esa conducta de la Policía constituye el reproche de responsabilidad que se le imputa a la administración, pues su respuesta, lejos de ser efectiva como era lo esperable, fue tan censurable como absurda, ya que, con claro desconocimiento del deber de protección que debía prestar a quienes se encontraban en una situación de riesgo inminente, le indicó a las víctimas que, para que nada les pasara, debían acercarse a sus intimidadores, lo cual no contribuyó en nada a que aquéllas recibieran de las autoridades las medidas de protección que requerían, en orden a salvaguardar su vida y su integridad personal. (...) la Policía ni siquiera recibió las denuncias que, por amenaza, se estaban poniendo en su conocimiento, en tanto que, antes de cualquier cosa, pidió a los denunciantes la individualización de los hostigadores, cuando, precisamente, era su deber establecer quiénes eran éstos en aras de prevenir el riesgo que representaba la situación de amenaza. Hacer tal exigencia y omitir el cumplimiento de este deber son circunstancias que, claramente, impidieron que las víctimas recibieran la protección que estaban demandando del Estado y que éste estaba en la obligación de proporcionar. (...) las autoridades de Policía nada hicieron para proteger y preservar la vida de las víctimas, su capacidad de respuesta fue tan ineficiente que, lejos de defender ese derecho, facilitaron su vulneración, pues las amenazas, finalmente, se concretaron en las muertes por la cuales hoy se pide indemnización.

PERJUICIOS MORALES - Tasación / CUANTIA DE LA INDEMNIZACION - Nivel de cercanía afectiva entre el perjudicado y la víctima. Niveles afectivos / TASACION DE PERJUICIOS MORALES - En los que una persona fallece o sufre una lesión. Reiteración de unificación jurisprudencial

[S]egún la jurisprudencia del Consejo de Estado, en los eventos en los que una persona fallece o sufre una lesión y ello es imputable al Estado, se desencadena, a cargo de éste, la indemnización de perjuicios morales, de tal manera que las personas que se sientan perjudicadas por dicha situación y hagan parte del grupo familiar más cercano pueden reclamar la indemnización de estos perjuicios acreditando el parentesco con la víctima directa del daño, pues éste se convierte en un indicio suficiente para tener por demostrado el perjuicio moral sufrido, por cuanto las reglas de la experiencia hacen presumir que el daño sufrido por un pariente cercano causa dolor y angustia en quienes conforman su núcleo familiar, en atención a las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto, siempre que no existan pruebas que indiquen o demuestren lo contrario. Respecto de la cuantía de la indemnización de este perjuicio inmaterial, en caso de muerte, la Sala de la Sección Tercera, en sentencia de unificación del 28 de agosto de

2014, estableció cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante (...) Nivel 1. Comprende la relación afectiva propia de las relaciones conyugales y paterno- filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar, 1er. grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables, incluida la relación biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza". A este nivel corresponde el tope indicativo indemnizatorio de 100 smlmv. Nivel 2. Se refiere a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (hermanos, abuelos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% de la indemnización que se le da a la víctima directa. Nivel 3. Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% de la indemnización que se le da a la víctima directa. Nivel 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% de la indemnización que se le da a la víctima directa. Nivel 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% de la indemnización que se le da a la víctima directa. Para los niveles 1 y 2 se requiere la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros y para los niveles 3 y 4, se requiere, además, la prueba de la relación afectiva. Para el nivel 5, deber ser probada, igualmente, la relación afectiva. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la tasación del perjuicio moral en los que una persona fallece o sufre una lesión, ver Sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2013, exp. 27709

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

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

Radicación número: 20001-23-31-000-2006-000795-01 (36110)

Actor: SALVADOR DELGADO VARGAS Y OTRO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA, EJÉRCITO NACIONAL Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 14 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, en cuanto en ella se dispuso:

“PRIMERO: Declárese estructurada la excepción de hecho de un tercero, por las razones expuestas en la parte motiva (sic) en relación con la muerte de Alirio Delgado Ramírez y Yesith Farid Delgado Pérez.

“SEGUNDO: Niéganse las súplicas de la demanda.

“TERCERO: Declárese (sic) la caducidad de la acción respecto al hurto de semovientes, equinos y aves por las razones expuestas en la parte motiva d (sic) esta providencia”¹.

I. ANTECEDENTES:

El 5 de junio de 2006 y el 29 de enero de 2007, los actores², en ejercicio de la acción de reparación directa y por conducto de apoderado judicial, presentaron demanda³, corrección y adición de la misma⁴ contra la Nación – Ministerio de Defensa, Ejército y Policía Nacional-, Ministerio del Interior y de Justicia y Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, con la finalidad de obtener la declaratoria de responsabilidad de las demandadas y la consecuencial condena al pago de la totalidad de los daños y perjuicios que, afirman, les fueron irrogados por el hurto de 78 cabezas de ganado vacuno, 3 bestias, 3 burros y 30 gallinas criollas de propiedad del demandante Salvador Delgado Vargas y por las muertes violentas de los señores ALIRIO DELGADO RAMÍREZ y YESITH FARID DELGADO PÉREZ, en hechos ocurridos el 14 de mayo y el 2 de octubre de 2004, respectivamente, cuando, con complacencia del Estado, el grupo armado ilegal denominado AUC ejerció dominio territorial absoluto en el municipio de Becerril (Cesar), lo cual permitió que se cometiera todo tipo de maltratos contra la población civil.

Solicitaron que, en consecuencia, se condenara a los demandados a pagar, por concepto de perjuicios morales, 600 salarios mínimos legales vigentes para el actor Salvador Delgado Vargas, en calidad de padre y abuelo de las víctimas y propietario de los semovientes hurtados y 200 de los mismos salarios para el actor Manuel Salvador Delgado, dada su condición de hermano y tío. Asimismo, solicitaron \$82'800.000, que corresponden al valor de los animales robados.

En apoyo de sus pretensiones, los actores relataron, en síntesis, que el señor Salvador Delgado Vargas y sus familiares cercanos, entre ellos su hijo Alirio Delgado Ramírez y

¹ Folio 229, cdno. ppal.

² El grupo demandante está integrado por Salvador Delgado Vargas, quien actúa en nombre propio y en representación de su hijo menor Manuel Salvador Delgado Campos.

³ Folios 11 a 15, cdno. 1

⁴ Folios 63 a 69, cdno. 1

su nieto Yesith Farid Delgado Pérez, vivían y laboraban en el área rural y urbana del municipio de Becerril (Cesar), lugar donde explotaban, entre otros fundos, la parcela “Casablanca” y la finca “El Descanso”.

Dada la ausencia total de fuerza pública, el grupo armado ilegal denominado AUC se asentó en la región imponiendo sus reglas y ejerciendo control absoluto, lo cual llevó a que la población civil se viera sometida a toda clase de vejámenes y atropellos, entre ellos, la muerte violenta del hijo y del nieto del acá demandante Salvador Delgado y el hurto de algunas cabezas de ganado y animales de corral de propiedad de este último.

Para la parte demandante, el daño padecido devino como consecuencia de la grave omisión de las entidades demandadas que, conociendo bien la situación de orden público, nada hicieron para retomar el control de la zona, por lo cual pusieron a los pobladores en un “... *riesgo excesivo, extraordinario, superior y distinto de aquel (sic) que conlleva el conflicto armado interno que vive el país. (Sic) Porque no era el riesgo que proviene de los enfrentamientos entre las fuerzas irregulares en conflicto ... sino que los entes demandados con su omisión, permitieron con conocimiento de la situación, (sic) un predominio territorial exclusivo y excluyente de las AUC en el territorio*”⁵.

Agregó⁶ que el Estado tenía todos los medios para ejercer control en la región, pues, para la época de los hechos, el gobierno nacional había implementado la política de “Seguridad Democrática”, política que destinó un alto presupuesto para la defensa y la seguridad del Estado, ello con el fin de contrarrestar la acción de la insurgencia y retomar el control de las zonas dominadas por ésta.

2. La demanda, su adición y su corrección fueron admitidas por el Tribunal Administrativo del Cesar el 22 de junio de 2006⁷ y el 1° de febrero de 2007⁸ y, una vez notificadas en debida forma, fueron contestadas por los apoderados de las entidades demandadas, quienes se opusieron a la prosperidad de las pretensiones.

El **Ministerio del Interior y de Justicia**⁹ alegó la falta de relación de causalidad entre los hechos y la conducta omisiva que se alega en la demanda, pues “... *el Estado toma*

⁵ Folios 12 y 13, cdno. ppal.

⁶ Adición y corrección de la demanda

⁷ Folio 17, cdno. 1

⁸ Folio 109, cdno. 1

⁹ Folios 32 a 38, cdno. 1

*las medidas tendientes a la conservación del orden público, dentro de la concepción lógica y dentro de los parámetros legales, sin poder predecir actuaciones delincuenciales como la (sic) hoy se disputa*¹⁰.

También alegó el hecho de un tercero como determinador del daño, en tanto que fueron miembros de un grupo armado ilegal quienes ultimaron a las víctimas y hurtaron las cabezas de ganado de propiedad del demandante.

La **Policía Nacional**¹¹ propuso como excepciones las que denominó: *i) hecho exclusivo de un tercero*, pues las muertes fueron causadas por personas que pertenecían al grupo denominado AUC y *ii) caducidad de la acción*, pues los hechos que dieron lugar a la acción acaecieron el 14 de mayo de 2004 y la demanda se presentó el 5 de junio de 2006, es decir, fuera del término previsto en la ley, para tal propósito.

El **Ejército Nacional**¹² propuso como excepciones las que denominó: *i) indebida legitimación en la causa por pasiva*, por cuanto su finalidad principal está determinada a la defensa de la soberanía y no a la defensa de los bienes de las personas y *ii) hecho de un tercero*, pues el daño lo determinó el actuar de un grupo armado ilegal.

El **DAS**¹³ alegó que el daño no le es imputable, pues las víctimas nunca solicitaron una protección ni se encontraban en una condición especial que implicara adoptar medidas de seguridad personal; así, el daño devino por el actuar deliberado de un tercero, lo que exonera de toda responsabilidad al Estado.

3. Vencido el período probatorio, abierto mediante auto del 12 de julio de 2007¹⁴, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para rendir concepto¹⁵.

El **DAS**¹⁶ reiteró sus argumentos de defensa y concluyó que no se da ninguno de los presupuestos constitutivos de la falla del servicio, por lo cual el daño no le es imputable.

¹⁰ Folio 34, cdno. 1

¹¹ Folios 46 a 54, cdno. 1

¹² Folios 131 a 144, cdno. 1

¹³ Folios 155 a 165, cdno. 1

¹⁴ Folios 214 y 215, cdno. 1

¹⁵ Folio 393/, cdno. 1

¹⁶ Sin foliatura

El **Ejército Nacional** insistió en el hecho de un tercero como determinador del daño y agregó la relatividad del servicio, por cuanto el Estado no puede evitar todos los daños que sufren los ciudadanos en sus vidas o en sus bienes, pues no puede disponer de un agente por cada miembro de la población civil.

La **parte actora**¹⁷ reiteró la solicitud de declaratoria de responsabilidad del Estado, pues, a su juicio, están probados los daños alegados en la demanda y que los mismos ocurrieron por la acción directa del grupo ilegal AUC que actuó deliberadamente con la complacencia de las autoridades del Estado, las cuales hicieron nada para evitar la muerte del hijo y nieto del acá demandante y el hurto del ganado de su propiedad.

El Ministerio Público no rindió concepto.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

En sentencia del 14 de agosto de 2008¹⁸, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró la caducidad de la acción de reparación directa en lo que atañe a la declaratoria de responsabilidad del Estado por el hurto de los semovientes, equinos y aves y negó las pretensiones de la demanda, en lo que respecta a las muertes por las cuales se solicitó indemnización, pues encontró “... *estructurada la excepción de hecho de un tercero*”, para ese efecto, sostuvo (se transcribe tal como obra en el expediente):

“Según la prueba documental y testimonial relacionada en el acápite correspondiente ... se encuentra demostrado que el día 2 de octubre de 2004, los señores Alirio Delgado Ramírez y Yesith Delgado Pérez, fallecieron como consecuencia de las múltiples heridas producidas con armas de fuego propinadas por un grupo perteneciente a las AUC en el sitio conocido como Azufral ... Municipio de Becerril.

“(...)”

“El hecho de un tercero evitable compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Este postulado básico del derecho corresponde a lo que la jurisprudencia administrativa colombiana ha denominado el carácter relativo de la falla del servicio.

“La responsabilidad del Estado por hechos de terceros no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en su vida y bienes, pues la determinación de la falla del servicio de protección depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador de las circunstancias de

¹⁷ Folios 199 a 212, cdno 1

¹⁸ Folios 218 a 229, cdno. ppal.

tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna ...

“(...)

“Para la Sala resulta imposible asignar un grupo de policías para brindar protección a cada habitante del Municipio de Becerril, por el escaso número de policías (2) asignados a esa localidad, circunstancia debidamente demostrada y menos aún, cuando las víctimas no solicitaron protección a las autoridades, en especial que indicara una amenaza concreta e inminente de modo que su desatención pudiera predicarse omisión por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

“Tampoco se encuentra acreditado en el proceso que los señores Alirio Delgado Ramírez y Yesith Delgado Perez, para la época que ocurrieron los hechos se encontraran en una situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno ...

“(...)

“La acción de la Policía para evitar cualquier ataque del grupo armado ilegal dependía de la información que suministrarán los demandantes, y no sostener que porque se hurtaron el ganado, entonces no se le prestó protección, cuando como se indicó anteriormente el deber de protección tiene carácter relativo no absoluto.

“Luego, como el hecho era imprevisible porque no se dio la información requerida a la Policía para que le brindara protección al demandante, e inevitable por no saberse cuando se cometería el hecho y falta de agentes para impedirlo, se estructura la causal de exoneración de la responsabilidad del hecho de un tercero alegado por la entidad demandada”¹⁹.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior y encontrándose dentro de la oportunidad legal, la parte demandante²⁰ interpuso recurso de apelación.

Solicitó que, de conformidad con el principio iura novit curia, el asunto se resuelva favorablemente a la parte demandante en aplicación de cualquiera de los regímenes de responsabilidad del Estado, como el riesgo excepcional o el daño especial, toda vez que si se tiene en cuenta que el Tribunal de primera instancia sesgó su análisis sólo al estudio de la falla del servicio, por la omisión al deber de protección y vigilancia.

¹⁹ Folios 226 a 228, cdno. ppal.

²⁰ Folios 249 a 257, cdno. ppal.

Señaló que la sentencia impugnada declaró probado el hecho de un tercero; sin embargo, en la demanda nunca se desconoció que los hechos fueron cometidos, precisamente, por un tercero, por lo que lo procedente era que el a quo examinara la responsabilidad del Estado en aplicación de otros regímenes o títulos de imputación, lo cual debe hacerse en esta instancia, para lo cual el ad quem debe aplicar, entre otros precedentes, el aplicado al caso de la muerte del doctor Enrique Low Murtra.

Precisó que el análisis de la responsabilidad debe partir de la obligación del Estado de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos y la defensa de la soberanía del Estado, ya que con ello se garantiza el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, todo lo cual omitieron las entidades demandadas.

Por otra parte, señaló que con la prueba testimonial es posible establecer el dominio de las autodefensas en la región, pese a lo cual no hicieron nada para contrarrestarlo, también conocían de las intenciones de asesinar a las víctimas y no hicieron nada para asegurar su vida y su integridad personal.

II. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA:

El recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora fue concedido por el *a quo* el 2 de septiembre de 2008²¹ y admitido por esta Corporación el 14 de noviembre del mismo año²².

El 5 de diciembre siguiente, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para rendir concepto, oportunidad dentro de la cual ninguno intervino.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto, en consideración a que la cuantía del proceso, determinada por el valor de la mayor pretensión de la demanda, esto es, 600 salarios mínimos legales, solicitada por

²¹ Folio 259, cdno. ppal.

²² Folio 210, cdno. ppal.

concepto de perjuicios morales para uno de los demandantes, supera la cuantía mínima exigida en la ley vigente al momento de interposición del recurso (ley 446 de 1998), para que el asunto sea conocido en segunda instancia, esto es, 500 de dichos salarios²³.

2. Derecho de postulación

En los procesos contencioso administrativos la Administración puede actuar como demandante, demandada o interviniente. En cualquiera de estos eventos, debe hacerlo a través de sus representantes, debidamente acreditados. Así lo indica el artículo 149 del C.C.A., norma que dispuso, además, que la Nación, para efectos judiciales, estaría representada por el *“Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho”*²⁴.

Así, la Nación, como persona jurídica que es -artículo 80 de la Ley 153 de 1887-, se encuentra representada por diversos funcionarios o autoridades, según la rama del poder público, dependencia u órgano que deba concurrir al proceso y, por lo mismo, cuando tales funcionarios o autoridades comparecen al proceso, si bien como cabeza máxima de los órganos a su cargo, en estricto sentido acuden en representación de la persona jurídica de la que éstos hacen parte, esto es, de la Nación.

Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado puntualizó (se transcribe textualmente):

²³ Para cuando se interpuso el recurso de apelación (28 de agosto de 2008), la ley vigente en materia de determinación de competencias era la ley 446 de 1998, conforme a la cual:

“Artículo 40. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

“(…)

“6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales”.

²⁴ Dicha norma fue reproducida por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con algunas pequeñas modificaciones, así:

“Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

“La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho (…)

“Podría afirmarse que el centro genérico de imputación -Nación- es una persona jurídica unitaria y como tal, para efectos procesales, considerada parte, sólo que en cuanto a su representación esa imputación se particulariza teniendo en cuenta la rama, dependencia u órgano al que, específicamente para los efectos de la responsabilidad extracontractual del Estado, se le atribuya el hecho, la omisión, la operación administrativa o la ocupación causante del daño indemnizable (art. 86 C.C.A.)”²⁵.

En el caso de las Fuerzas Armadas, el artículo 6 del Decreto 1512 de 2000, “*por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*”, dispuso que la Policía Nacional, la Fuerza Aérea, el Ejército Nacional y la Armada Nacional hacen parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, cuya dirección, a términos del artículo 2 *ibídem*, está a cargo del Ministro de Defensa y, por tanto, es éste quien lo representa judicialmente y, al hacerlo, obra en nombre y representación de la Nación.

Dicha representación puede ejercerla cualquiera de las dependencias del Ministerio, en la medida en que hacen parte de su estructura orgánica y, por tanto, las condenas que lleguen a proferirse contra una o varias de ellas se imputan a un solo presupuesto, esto es, al de la Nación, en cabeza del Ministerio.

Ahora bien, el ordenamiento procesal civil dispuso, por una parte, que quienes “*hayan de comparecer al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permite su intervención directa*” -artículo 63 del C. de P.C.- y, por otra parte, que “*en ningún proceso podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial de una misma persona*” –artículo 66 *ibídem*-, disposición esta última que fue reproducida por el artículo 75 (inciso tercero) del Código General del Proceso, de suerte “*que a cada sujeto de derecho le asiste la facultad de designar su representante judicial dentro de un proceso*” y, por lo mismo, “*no puede haber más abogados actuando que el número de personas reconocidas dentro del proceso*”²⁶.

En el presente asunto, la parte actora dirigió la demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Policía Nacional, a fin de que se le declarara responsable por las muertes de los señores ALIRIO DELGADO RAMÍREZ y YESITH FARID DELGADO PÉREZ; así, la demandada, esto es, la Nación actuó en el proceso a

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de octubre de 1997, expediente 10.958.

²⁶ López Blanco, Hernán Fabio: “*Procedimiento Civil, Parte General*”, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2002, pág. 370.

través de dos apoderados principales, uno designado por la Policía y otro por el Ejército, con claro desconocimiento de las normas procesales que prohíben la actuación simultánea “*de más de un apoderado judicial de una misma persona*”.

Al respecto, debe decirse que, si bien el ordenamiento legal no contempla como causal de nulidad el hecho de que la entidad demandada (en este caso, la Nación, en cabeza del Ministerio de Defensa), representada por diferentes dependencias que hacen parte de la misma estructura orgánica (acá, de la del mencionado Ministerio), concurra al proceso con dos abogados principales, como sucedió en este caso, sí es responsabilidad de este último observar los postulados procesales, en aras de garantizar una defensa seria y coherente de sus derechos (que, en últimas, son los de la Nación) y de evitar que ocurran de nuevo situaciones como las evidenciadas en el *sub júdice*, con independencia de que, de perder el proceso, el Ministerio impute internamente el pago de la condena al presupuesto de una u otra de las instituciones que conforman la Fuerza Pública.

Se aclara, de todas formas, que la prohibición del artículo 66 del C. de P.C. (75 del CGP) no aplica a casos en que los órganos o dependencias de la entidad que éstos representan conforman una estructura orgánica diferente, como ocurre, por ejemplo, cuando se demanda a varios Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y/o Unidades Administrativas Especiales, sin personería jurídica, pues en estos eventos tales dependencias pueden concurrir al proceso con su respectivo apoderado judicial, ya que el ordenamiento legal las faculta para comparecer a juicio, bien como demandantes, demandados o intervinientes (artículos 149 del C.C.A. y 44 del C. de P.C.)²⁷, circunstancia que puede facilitar, en gran medida, la obtención y recolección de la información que reposa en cada uno de esos órganos y que es necesario incorporar al proceso, a fin de garantizar el derecho de defensa de quien representan, con lo cual se evitarían las dificultades que frecuentemente ocurren durante el proceso de obtención de dicha información, particularmente cuando ésta reposa en diferentes organismos de la Nación que forman parte de otra estructura orgánica dentro de dicha persona jurídica.

3. Ejercicio oportuno de la acción

²⁷ Normas que fueron reproducidas, respectivamente, por los artículos 159 del CPACA y 54 del CGP.

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos²⁸, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir **del día siguiente al acaecimiento del hecho**, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

De la lectura de la demanda surge con claridad que la parte actora solicitó la declaratoria de responsabilidad del Estado por la ocurrencia de dos hechos dañosos ocurridos en oportunidades distintas, a saber: uno, el **14 de mayo de 2004**, con el hurto de los semovientes de propiedad del demandante Salvador Delgado Vargas y, otro, el **2 de octubre siguiente**, con la muerte del hijo y del nieto de este último.

Pues bien, para el primero de los daños, se tiene que la acción de reparación directa debía ejercerse, en los términos del numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., hasta el **15 de mayo de 2006**. Como la demanda se presentó el **5 de junio de ese año**, resulta claro, como así lo consideró el Tribunal de primera instancia, que se produjo el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción²⁹.

Para el segundo daño, se tiene que la acción de reparación directa, en los términos del referido numeral 8, debía ejercerse hasta el **3 de octubre de 2006**. Como la demanda se presentó, como se vio, el **5 de junio de ese año**, resulta claro que ello ocurrió dentro de la oportunidad legal prevista para tal fin.

3. Caso concreto y valoración probatoria

Los actores solicitaron la declaratoria de responsabilidad del Estado por las muertes de los señores Alirio Delgado Ramírez y Yesith Farid Delgado Pérez, las cuales atribuyeron al actuar de un grupo armado ilegal que ejercía control total en la región, dada la ausencia de la fuerza pública, omisión ésta que llevó a la materialización del daño, pues, según los actores, las autoridades no protegieron ni garantizaron la vida de la población civil.

²⁸ Ley 446 de 1998 del 7 de julio de 1998.

²⁹ Esta Corporación ha precisado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador colombiano instituyó la figura de **caducidad de la acción**, que impone a las partes la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley; de no hacerlo en tiempo, se pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo el derecho. La caducidad, como fenómeno jurídico procesal, no admite renuncia ni suspensión del término, el cual cursa de manera inexorable, salvo cuando se presenta solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, suspensión que, en todo caso, debe atenderse según los parámetros fijados en las leyes 446 de 1998 y 678 de 2001 o en las normas vigentes al momento de presentarse la solicitud de conciliación prejudicial.

El Tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la parte demandante no probó la falla del servicio que le imputó a la administración, pues no acreditó que las víctimas hayan solicitado una protección especial a las autoridades; por otra parte, declaró probada la causal eximente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero, pues encontró plenamente acreditado que las víctimas fueron asesinadas por miembros de un grupo al margen de la ley.

La parte demandante apeló la decisión, con el objeto de que el asunto se analice en aplicación de otros títulos de imputación, toda vez que el Tribunal de primera instancia limitó su análisis al estudio de la falla del servicio, por la omisión de las entidades públicas al deber de protección de las víctimas; sin embargo, precisó que en el proceso se acreditó que éstas habían solicitado protección, petición que no fue atendida por las autoridades.

Pues bien, con base en las pruebas recaudadas en el proceso, valoradas en su conjunto, se tiene como cierto, entre otras cosas, que los señores Alirio Delgado Ramírez y Yesith Farid Delgado Pérez fallecieron el 2 de octubre de 2004, en el municipio de Becerril, departamento del Cesar³⁰.

Verificada la existencia del daño, esto es, las muertes por las cuales se pidió indemnización, la Sala aborda el análisis de la imputación, con miras a establecer si aquéllas son atribuibles a la parte demandada, como lo sostuvo la parte demandante.

Con el escaso material probatorio que integra el proceso es posible establecer que, durante el año 2004, en el municipio de Becerril, departamento de Cesar, se registraron nueve (9) homicidios atribuibles a grupos de autodefensas que operaban en la región, dentro de los cuales se encontraba el homicidio del señor Alirio Delgado Ramírez y el de Yesith Farid Delgado Pérez, quienes fueron asesinados con arma de fuego el 2 de octubre de ese año, a las 9:00 a.m., en el sitio conocido como Azufral, zona rural de ese municipio³¹.

³⁰ Según registro civiles de defunción visible a folio 6 y 7 del cuaderno principal. Folio 25, cdno. 2

³¹ Según comunicación emitida por el DAS el 26 de julio de 2007, visible a folio 244, cdno. ppal.

Con ocasión de las referidas muertes, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional reconoció a los señores Alirio Delgado Ramírez y Yesith Farid Delgado Pérez víctimas de la violencia, “... como consecuencia de un hecho individual perpetrado el día 02 de Octubre de 2004”, por lo que ordenó el pago de una ayuda humanitaria y de los gastos funerarios a los familiares damnificados³².

La personería municipal de Becerril (Cesar), a través de certificaciones emitidas el 8 de octubre de 2004, afirmó que los señores Delgado Ramírez y Delgado Pérez fallecieron “... por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”³³.

Hasta acá es posible inferir –como se sostuvo en la demanda y como lo declaró el Tribunal de primera instancia- que las muertes los señores Delgado Ramírez y Delgado Pérez fueron causadas por miembros de un grupo armado ilegal dentro del marco del conflicto armado que, para la época, prevalecía en la región; así, forzoso es concluir que el daño se materializó por el actuar determinante de un tercero.

Sobre este punto, resulta oportuno señalar que, cuando la materialización del daño lo determina el actuar de un tercero, ello no lleva, necesariamente, a que se configure una causa extraña que exonere de responsabilidad a la administración pública, toda vez que el daño sí puede ser imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en el desencadenamiento del mismo, bien porque contribuyó con una acción en su producción o bien porque, pudiendo evitarlo, se abstuvo de hacerlo, en este caso siempre y cuando se constate que la entidad demandada se encontraba en posición de garante, es decir, que de conformidad con el ordenamiento jurídico estaba compelida a evitar el resultado; al respecto, la Sección Tercera ha dicho:

“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**”³⁴.

³² Folios 272 a 273, 288 a 290 y 301 a 303, cdno. 1

³³ Folios 69 y 70, cdno. 1

³⁴ Sentencia del 18 de febrero de 2010. Expediente 18274.

La jurisprudencia también se ha pronunciado en relación con los daños imputables al Estado, por actos de terceros, cuando se producen por la omisión a los deberes de protección y seguridad³⁵; así:

“La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 11 el derecho fundamental a la vida, el cual es inherente a la persona humana y constituye la base sobre la cual descansan sus otros derechos. Frente al mismo, el Estado tiene una obligación de doble naturaleza: por una parte, el deber de no privar arbitrariamente de la vida a ninguna persona (obligación negativa); y de otro lado, a la luz de su deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, la adopción de **medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida** (obligación positiva)³⁶.

“ 13.1. **La obligación positiva con respecto al derecho a la vida, llamada deber de garantía, demanda del Estado una actividad de prevención y salvaguarda del individuo respecto de los actos de terceras personas, teniendo en cuenta las necesidades particulares de protección, así como la investigación seria, imparcial y efectiva de estas situaciones**³⁷:

‘Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de ‘prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación’.

“13.2. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –siguiendo lo dispuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁸– ha establecido que **la responsabilidad del Estado frente a cualquier hecho de particulares se encuentra condicionada al conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo**³⁹. En armonía con la jurisprudencia interamericana, esta Corporación ha dicho recientemente:

³⁵ Sentencia del 31 de julio de 2014, expediente: 31.039, actor: Melba Lucia Arias Patiño y otros, demandado: Nación-Ministerio De Defensa-Policía Nacional-. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C n.º 63, párr. 144; Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, sentencia de 30 de noviembre de 2012, serie C n.º 259, párr. 188-190; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, serie C n.º 252, párr. 145.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C n.º 4, párr. 166; Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, cit., párr. 189; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, cit., párr. 144.

³⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Osman vs. Reino Unido, demanda n.º 87/1997/871/1083, sentencia de 28 de octubre de 1998, párr. 115 y 116; Caso Kiliç vs. Turquía, demanda n.º 22492/93, sentencia de 28 de marzo de 2000, párr. 62 y 63; Caso Öneriyıldız vs. Turquía, demanda n.º 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004, párr. 93.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C n.º 140, párr. 123-124; Caso Castillo González y otros vs. Venezuela, sentencia de 27 de noviembre de 2012, serie C n.º 256, párr. 128-129; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C n.º 192, párr. 78.

*'No se trata, no obstante, de radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), 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 que es achacable directamente al Estado como garante principal'*⁴⁰.

"13.3. Además, la Corporación ha examinado en varias oportunidades la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, con su acción u omisión propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Estas situaciones **se presentan cuando una persona que está amenazada hace el respectivo aviso de las amenazas a las autoridades y, a pesar de ello, estas adoptan unas medidas de protección precarias e insuficientes**⁴¹, o cuando, **si bien la persona no comunicó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla**⁴². Al respecto, esta Subsección ha señalado⁴³:

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 31 de mayo de 2013, exp. 30522, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 18747, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera: sentencia de 11 de febrero de 2009, exp. 23067, C.P. Enrique Gil Botero, en donde se condenó al Estado por el asesinato del alcalde de El Castillo-Meta, ocurrida el 3 de junio de 1992, en jurisdicción del municipio de Granada. En esa oportunidad señaló la Corporación: *"En el presente caso el riesgo en que se encontraba la vida del alcalde afectado era evidente para las autoridades y su reacción fue sin duda precaria; no resulta adecuado aducir que se hicieron advertencias previas de que no se movilizara fuera del municipio, cuando se desconoce si ello correspondió a un estudio previo y riguroso de seguridad; menos aún, se puede afirmar que se le dio protección, pues la solicitud de la víctima se tramitó después de su asesinato; tampoco se puede alegar que se trataba de una situación de imposible manejo, cuando a la información sobre la misma ni siquiera se le dio un adecuado trámite de archivo y correspondencia"*. Sentencia del 31 de mayo 2013, rad. 199903222 (30522), C.P. Danilo Rojas Betancourth (E), por la muerte del personero del municipio de Guarne, Antioquia, ocurrida el 25 de septiembre de 1997. Meses antes, el funcionario alertado por un tercero de que se preparaba un atentado para acabar con su vida, denunció ese hecho ante la Unidad Seccional de la Fiscalía de Guarne, solicitando que se le brindaran medidas de protección. Vía fax, también dio aviso de la situación a varias entidades y en la tarde se reunió en su oficina con tres agentes del Cuerpo Técnico de Investigación, quienes le hicieron recomendaciones de seguridad. Ese mismo día, fue abordado por desconocidos, quienes con armas de fuego cegaron su vida. La Corporación condenó a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto no adelantó las funciones a su cargo en materia de protección de víctimas y no informó a la Policía Nacional y a los organismos de seguridad del Estado la situación de riesgo real e inminente en que se encontró el personero.

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera: sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque, en la que se condenó al Estado por el homicidio del candidato presidencial para el partido Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, el 11 de octubre de 1987. Se consideró que el carácter de líder de la oposición y presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debían ser elementos suficientes para que la víctima recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida. Sentencia de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, donde se condenó a Policía Nacional y el DAS por la muerte del ex ministro Enrique Low Murtra, quien debido a sus acusaciones contra el cartel de Medellín había sido amenazado por las mafias del narcotráfico. Se determinó que los organismos de seguridad del Estado debían conocer el riesgo que corría su vida y, en consecuencia, estaban obligados a adoptar medidas para protegerlo, aún si no hubiera hecho una solicitud concreta de protección. Sentencia del 4 de diciembre de 2007, exp. 16894, C.P. Enrique Gil Botero, fallo que encontró responsable al Estado por la muerte del inspector de trabajo del municipio de Envigado, Antioquia, quien debido a las autorizaciones que otorgó desde el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social para el despido masivo de trabajadores en distintas empresas del departamento, fue amenazado y luego asesinado por sicarios anónimos. Sentencia del 29 de julio de 2013, rad. 199800009 01 (24496), C.P. Danilo Rojas Betancourth, en donde se condenó a Estado por el asesinato del alcalde del municipio de Miraflores, Guaviare, ocurrida el 9 de enero de 1996, perpetrado por miembros de grupos armados al margen de la ley que ingresaron en su domicilio. El alcalde no tenía asignado un servicio de escolta a cargo de la

*‘La jurisprudencia de la Sala ha admitido que el incumplimiento del deber especial de protección a cargo de las autoridades compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Con base en este criterio, ha indicado que cuando el daño es causado por un agente no estatal, la administración será obligada a reparar si **existe prueba de que la víctima o la persona contra la cual estaba dirigido el atentado solicitó protección a las autoridades y que éstas la retardaron, la omitieron o la prestaron de forma ineficiente***⁴⁴.

*‘Ahora, si el daño es previsible, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento, no es necesario que la víctima solicite expresamente que se preserve su vida o su integridad personal para que surja a cargo del Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección y prevención. Basta con demostrar que las **autoridades tenían conocimiento de las amenazas o del peligro que enfrentaba la persona***⁴⁵’.

En línea con lo anterior, es posible concluir que la responsabilidad del Estado, por actos atribuibles a terceros, radica en la omisión de las autoridades de adoptar las medidas de protección oportunas, eficaces y suficientes, tendientes a proteger y preservar el derecho a la vida de las personas que se encuentran en situación de riesgo o de amenaza, responsabilidad que, en todo caso, se encuentra condicionada al **conocimiento cierto** por parte de las autoridades de **esa situación de riesgo, la cual debe ser real e inminente**.

El daño se materializa, para estos eventos, cuando: i) la persona en situación de riesgo da aviso a las autoridades, pese a lo cual, éstas no adoptan las medidas de protección necesarias o, si las adoptan, las mismas resultan tardías, ineficaces, precarias o

entidad ni contaba con un esquema de seguridad. Si bien no quedó demostrada la solicitud expresa a las autoridades sobre la asignación del personal de seguridad, las circunstancias del contexto que se vivían en ese municipio con la disputa de las FARC y el paramilitarismo sobre el dominio político y territorial, permitieron inferir la previsibilidad del riesgo al que estuvo expuesto el funcionario. Sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 2001-00150 (30814), C.P. Danilo Rojas Betancourth, por la muerte del alcalde de Vista Hermosa-Meta, perpetrada por sicarios el 19 de septiembre de 1999, en la época en que se dispuso parte del municipio como zona de distensión decretada por el Gobierno Nacional para adelantar diálogos con la guerrilla de las FARC. Aunque la Sala careció de elementos probatorios que permitieran determinar el conocimiento previo de amenazas concretas y particulares en contra de la vida de la víctima, resultó evidente que las circunstancias que envolvían el ejercicio de sus funciones como alcalde lo ubicaba en una situación que ameritaba que el Estado pusiera especial atención a su protección.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 2012, exp. 22373, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁴⁴ [6] “Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo”.

⁴⁵ [7] “Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16.894, C.P. Enrique Gil Botero. En el mismo sentido, véanse las sentencias de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, de 27 de marzo de 2008, exp. 16.234, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de 25 de febrero de 2009, exp. 18.106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y de 1º de abril de 2009, exp. 16.836, C.P. Ruth Stella Correa Palacio”.

insuficientes, ii) aún cuando la persona no la comunique, la situación de riesgo resulta ser un hecho notorio o de público conocimiento que hace imperante la intervención del Estado o iii) el daño es previsible y, por las circunstancias políticas o sociales, no es necesario que la persona solicite expresamente protección, basta con que las autoridades conozcan la situación de amenaza.

Así las cosas, con el objeto de establecer si en este caso las muertes por las cuales se pidió indemnización, causadas por el actuar determinante de un grupo armado ilegal, son atribuibles a la parte demandada, la Sala debe analizar, en primer lugar, si las víctimas se encontraban en una **situación de riesgo real e inminente que hiciera exigible para las autoridades adoptar medidas de protección** y, en segundo lugar, si las autoridades tenían **conocimiento cierto** de esa situación, bien porque las víctimas solicitaron expresamente protección o porque el daño era previsible y, en cualquiera de los casos, teniendo en cuenta que no se adoptaron medidas de protección o, si se adoptaron, éstas fueron tardías, ineficaces, precarias o insuficientes.

Para el efecto, en lo que atañe a la situación de amenaza en que se encontraban las víctimas, los testimonios refieren que: i) "... yo **supe por el comentario de la familia** que a ellos los tenían de candidatos para matarlos"⁴⁶, ii) "Ellos fueron amenazados ... **a nosotros nos dijeron que ellos estaban amenazados**"⁴⁷, iv) "**Si estaban amenazados** por las Autodefensas, lo supe porque **se oía el comentario en la calle**"⁴⁸ y v) "**Si sabía que estaban amenazados** porque como éramos vecinos yo siempre iba allá y **ellos me contaban**".

Es oportuno señalar que los testimonios rendidos en el proceso gozan, a juicio de la Sala, de plena credibilidad, en la medida en que resultan consecuentes y congruentes; además, no evidencian vicio alguno que afecte su imparcialidad, no fueron tachados de falso o controvertidos por la contraparte y, tampoco, fueron desvirtuados por otro medio de prueba.

Así, a partir de los testimonios descritos atrás, queda claro para la Sala que las víctimas se encontraban en una situación de riesgo, por las amenazas de las cuales estaban siendo objeto por parte de miembros de las autodefensas que operaban en la región,

⁴⁶ Lilibiana Martínez de Rodríguez (folio 307, cdno. 1)

⁴⁷ Gloria Morales Montes (folio 313, cdno. 1)

⁴⁸ Yaneth Contreras (folio 317, cdno. 1)

situación que era pública, por comentarios de familiares e, incluso, de las propias víctimas, quienes así lo habían manifestado.

También es claro que la situación de riesgo representó un peligro inminente para las víctimas, pues es evidente que las amenazas fueron efectivas, en tanto los amenazados resultaron muertos por hechos atribuibles, precisamente, a ese grupo, autoría de la cual no hay duda alguna.

Ahora bien, en lo que respecta al **conocimiento cierto de las autoridades** de esas amenazas, la testigo Ilvia María Contreras Bustamante, vecina y amiga cercana de las víctimas, afirmó (se transcribe tal como aparece en el texto original):

“Las Autodefensas que eran las que mandaban en el pueblo ellos fueron los que los mataron porque allí no veía otro grupo. **Ellos cuando los amenazaron fueron a la Policía para que los ayudaran y la Policía no los ayudó, les preguntaron que si sabían los nombres de quien los había amenazado y ellos respondieron que no, entonces la licia les dijo que se hicieran amigos de ellos para que no les pasara nada y ellos se confiaron y luego los mataron ...**”⁴⁹.

Como en el testimonio anterior, la señora Ninfa Eugenia Sánchez Almanza, quien trabajó con las víctimas en actividades agrícolas, resaltó (se transcribe tal como aparece en el texto original):

“Yo se que a ellos los iban a matar porque Yesid me lo había dicho, que estaba amenazado, y **fuimos a la Policía** Yaneth, Yolima, varias personas, **fuimos a entablar una demanda y allá no la aceptaron porque teníamos que llevar los nombres de las Autodefensas**, entonces nos fuimos para la casa y ellos fueron a buscar a unos de esa gente para hablar con las autodefensas y ellos les dijeron que no tenían ningún problema, a los días les colocaron una cita para ir a ver el ganado y ahí fue donde los mataron ...”⁵⁰.

A partir de estos dos testimonios, la Sala concluye que las autoridades de Policía sí **tenían conocimiento cierto** de la situación de **riesgo o amenaza** en que se encontraban las víctimas, pues la prueba testimonial indica, sin que ello haya sido controvertido, que sí acudieron a la Policía para poner en conocimiento esa circunstancia y, por ende, “solicitar ayuda”, pese a lo cual esa autoridad no hizo eco a su solicitud, pues su única respuesta, reprochable desde todo punto de vista, fue decirles que se hicieran amigos de las autodefensas, “para que no les pasara nada”.

⁴⁹ Folio 309, cdno. 1

⁵⁰ Folio 319, cdno. 1

Y es que esa conducta de la Policía constituye el reproche de responsabilidad que se le imputa a la administración, pues su respuesta, lejos de ser efectiva como era lo esperable, fue tan censurable como absurda, ya que, con claro desconocimiento del deber de protección que debía prestar a quienes se encontraban en una situación de riesgo inminente, le indicó a las víctimas que, para que nada les pasara, debían acercarse a sus intimidadores, lo cual no contribuyó en nada a que aquéllas recibieran de las autoridades las medidas de protección que requerían, en orden a salvaguardar su vida y su integridad personal.

Aunado a la omisión anterior, la Policía ni siquiera recibió las denuncias que, por amenaza, se estaban poniendo en su conocimiento, en tanto que, antes de cualquier cosa, pidió a los denunciante la individualización de los hostigadores, cuando, precisamente, era su deber establecer quiénes eran éstos en aras de prevenir el riesgo que representaba la situación de amenaza. Hacer tal exigencia y omitir el cumplimiento de este deber son circunstancias que, claramente, impidieron que las víctimas recibieran la protección que estaban demandando del Estado y que éste estaba en la obligación de proporcionar.

Por lo anterior, las circunstancias indicadas contribuyeron a la producción del hecho dañoso y determinaron su ocurrencia, en la medida en que las autoridades de Policía nada hicieron para proteger y preservar la vida de las víctimas, su capacidad de respuesta fue tan ineficiente que, lejos de defender ese derecho, facilitaron su vulneración, pues las amenazas, finalmente, se concretaron en las muertes por la cuales hoy se pide indemnización.

Por las razones expuestas, se concluye que el daño antijurídico resulta imputable al Estado y, en consecuencia, indemnizable, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

Vistas así las cosas, se revocará la sentencia recurrida y, en su lugar, se declarará la responsabilidad que se predica de la demandada, es decir, de la Nación -Policía Nacional.

En lo que respecta a los demás demandados, la Sala encuentra que ninguna responsabilidad les resulta atribuible, pues no se acreditó que alguna actuación suya haya determinado el daño, ya que es claro que los testimonios refieren el hecho de que las víctimas acudieron a la Policía y esta autoridad no los ayudó.

IV. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS

Perjuicios morales

Por las muertes de los señores ALIRIO DELGADO RAMÍREZ y YESITH FARID DELGADO PÉREZ, concurrieron al proceso el señor SALVADOR DELGADO VARGAS, como padre y abuelo de las víctimas y su hijo menor MANUEL SALVADOR DELGADO CAMPOS, como hermano del primero y tío del segundo. Dadas estas calidades, solicitaron la cantidad de 600 y 200 salarios mínimos legales, respectivamente.

En relación con este reconocimiento, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, en los eventos en los que una persona fallece y ello es imputable al Estado, se desencadena, a cargo de éste, la indemnización de perjuicios morales, de tal manera que las personas que se sientan perjudicadas por dicha situación y hagan parte del grupo familiar más cercano pueden reclamar la indemnización de estos perjuicios acreditando el parentesco con la víctima directa del daño, pues éste se convierte en un indicio suficiente para tener por demostrado el perjuicio moral sufrido, por cuanto las reglas de la experiencia hacen presumir que el daño sufrido por un pariente cercano causa dolor y angustia en quienes conforman su núcleo familiar, en atención a las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto, siempre que no existan pruebas que indiquen o demuestren lo contrario.

Respecto de la cuantía de la indemnización de este perjuicio inmaterial, en caso de muerte, la Sala de la Sección Tercera, en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014⁵¹, 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 de víctimas indirectas, así:

⁵¹ Expediente: 27.709, actor: Adriana Cortés Pérez y otras

Nivel 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno-filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar, 1er. grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables, incluida la relación biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas “*de crianza*”. A este nivel corresponde el tope indicativo indemnizatorio de 100 smlmv.

Nivel 2. Se refiere a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (hermanos, abuelos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% de la indemnización que se le da al nivel 1.

Nivel 3. Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% de la indemnización que se le da al nivel 1.

Nivel 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% de la indemnización que se le da al nivel 1.

Nivel 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% de la indemnización que se le da al nivel 1.

Para los niveles 1 y 2 se requiere la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros y para los niveles 3 y 4 se requiere, además, la prueba de la relación afectiva. Para el nivel 5, debe ser probada, igualmente, la relación afectiva.

Pues bien, en el proceso se encuentra acreditado que el señor SALVADOR DELGADO VARGAS es el padre del señor ALIRIO DELGADO RAMÍREZ, pues así surge del registro civil de nacimiento de este último⁵²; sin embargo, no se tiene certeza de su condición de abuelo del señor YESITH FARID DELGADO, pues, pese a que obra en la foliatura el registro civil de nacimiento de este último, en este documento se registró como padre al señor NELSON DELGADO RAMÍREZ y se desconoce si éste es hijo del primero de los nombrados, en la medida en que no se aportó el registro civil de nacimiento que acredite que esta persona es hijo del señor SALVADOR DELGADO.

⁵²Sin foliatura

La simple inferencia de que por tener el señor NELSON DELGADO RAMÍREZ los mismos apellidos de la víctima (ALIRIO DELGADO RAMÍREZ) ambos eran hermanos y, en consecuencia, el demandante SALVADOR DELGADO abuelo de YESITH FARID DELGADO, no resulta admisible para acreditar el parentesco, lo cual es posible establecer a través del nacimiento, hecho éste que, en términos del decreto de 1270 de 1970, se acredita mediante el respectivo registro civil.

Por otra parte, el demandante MANUEL SALVADOR DELGADO CAMPOS alegó la calidad de hermano del señor ALIRIO DELGADO RAMÍREZ, condición que se encuentra acreditada, mediante la aportación de su registro civil de nacimiento y el de la víctima. No ocurre lo mismo con la calidad de tío del señor YESITH FARID DELGADO, en la medida en que, al no obrar el registro civil de nacimiento de este último, se desconoce el parentesco alegado.

En ese orden de ideas, se condenará a la Nación -Ministerio de Defensa, Policía Nacional-, a pagar, por concepto de perjuicios morales, las sumas de 100 y 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor de cada uno de los señores SALVADOR DELGADO VARGAS y MANUEL SALVADOR DELGADO CAMPOS, respectivamente, en sus calidades de padre y de hermano del señor ALIRIO DELGADO RAMÍREZ.

Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenarlas en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCÁSE la sentencia del 14 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar; en su lugar, se dispone:

1. **DECLÁRASE** patrimonialmente responsable a la **Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional**, por la muerte de los señores ALIRIO DELGADO RAMÍREZ y YESITH FARID DELGADO PÉREZ, ocurridas el 2 de octubre de 2004.

2. **CONDÉNASE** a la **Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional-**, a pagar, a las personas que se relacionan a continuación, las siguientes sumas de dinero, por concepto de **perjuicios morales**, ocasionados con las muertes de los señores ALIRIO DELGADO RAMÍREZ y YESITH FARID DELGADO PÉREZ:

SALVADOR DELGADO VARGAS	(padre)	100 SMLMV
MANUEL SALVADOR DELGADO CAMPOS	(hermano)	50 SMLMV

3. **DECLÁRASE** la caducidad de la acción respecto al hurto de semovientes, equinos y aves, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

4. **NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

5. Sin condena en costas.

SEGUNDO: DÉSE 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 a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil; para tal efecto, el Tribunal a quo cumplirá los dictados del artículo 362 del C.P.C.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN
RICO**

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA