



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., tres (03) de abril de dos mil veinte (2020).

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 54001-23-31-000-2006-01436-01 (47.334)
Actor: MARÍA EUGENIA PIEDRAHITA MÁRQUEZ Y OTROS
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL
Temas: Responsabilidad del Estado por omisión en el deber de protección de un ciudadano que, con ocasión de su actividad periodística, era objeto de amenazas e intimidaciones

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 16 de diciembre de 2011, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda y, se reconoció la siguiente indemnización:

TERCERO: CONDÉNASE a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, a pagar por concepto de perjuicios morales para la señora MARÍA EUGENIA PIEDRAHITA MÁRQUEZ, en su condición de compañera permanente de la víctima y para los jóvenes DIEGO ANDRÉS ROBAYO PIEDRAHITA, JOSUÉ LEONARDO ROBAYO PIEDRAHITA y LUIS EDUARDO ROBAYO PIEDRAHITA, en su condición de hijastros de la víctima el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, esto es, la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$53'560.000,00), para cada uno de ellos. Para los señores GUSTAVO ADOLFO PALACIOS ALVARADO y WLAMYR PALACIOS ALVARADO, en su condición de hijo de la víctima el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, esto es, la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$53'560.000,00), para cada uno de ellos. Para el menor NICOLÁS MAURICIO PALACIOS VALDERRAMA, en su condición de nieto de la víctima, el equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales, esto es, la suma de VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL PESOS (\$21'424.000).

Por concepto de perjuicios morales en la modalidad de lucro cesante para la señora MARÍA EUGENIA PIEDRAHITA MÁRQUEZ la suma de CIENTO VEINTISIETE PESOS CON OCHENTA Y SEIS PESOS (140'331.127,86). Para DIEGO ANDRÉS ROBAYO PIEDRAHITA la suma de CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL



NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON TREINTA CENTAVOS. Para JOSUÉ LEONARDO ROBAYO PIEDRAHITA la suma de VEINTIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTAY SIETE PESOS (\$28'432.667). Para LUIS EDUARDO ROBAYO PIEDRAHITA la suma de DIECISIETE MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN PESOS (\$17'604.741). (...).

QUINTO: NEGAR LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

SÍNTESIS DEL CASO

El 11 de enero de 2005, aproximadamente a las 5:30 a.m., el periodista Julio Hernando Palacios Sánchez, mientras se desplazaba en su vehículo hacia la Emisora Radio Monumental de la ciudad de Cúcuta para dar inicio al Radioperiódico El Viento, fue interceptado por dos hombres, que se movilizaban en una motocicleta. Estos sujetos le dispararon a dicho ciudadano en varias oportunidades, produciéndole graves heridas que, posteriormente, desencadenaron en su muerte.

I. ANTECEDENTES

A. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 23 de noviembre de 2006 ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander¹, los señores María Eugenia Piedrahita Márquez, Diego Andrés, Josué Leonardo y Luis Eduardo Robayo Piedrahita, Carmen Yamile Alvarado de Palacios, Wlamyr y Gustavo Adolfo Palacios Alvarado, quien actúa en nombre propio y en representación de su menor hijo, Nicolás Mauricio Palacios Valderrama, por conducto de apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. Lo anterior, para que se declarara administrativamente responsable a la entidad demandada de la muerte del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez que se produjo presuntamente por la omisión del servicio de protección y vigilancia a la víctima o, en su defecto, por la prestación defectuosa de dicho servicio.

¹ Fls. 7-46, c. 1.



2. Los demandantes solicitaron que se condenara a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar:

2.1. Por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado, las siguientes sumas:

Demandante	Valor
María Eugenia Piedrahita Márquez	\$41.124.699
Diego Andrés Robayo Piedrahita	\$13.708.233
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	\$13.708.233
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	\$13.708.233

2.2. Por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante futuro, las siguientes sumas:

Demandante	Valor
María Eugenia Piedrahita Márquez	\$284.944.718
Diego Andrés Robayo Piedrahita	\$34'109.217
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	\$13.493.524
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	\$4.865.233

2.3. Por concepto de perjuicios morales, las siguientes sumas:

Demandante	Valor
María Eugenia Piedrahita Márquez	200 SMLMV
Diego Andrés Robayo Piedrahita	200 SMLMV
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	200 SMLMV
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	200 SMLMV
Carmen Yamile Alvarado de Palacios	200 SMLMV
Gustavo Adolfo Palacios Alvarado	200 SMLMV
Nicolás Mauricio Palacios Valderrama	200 SMLMV
Wlamyr Palacios Alvarado	200 SMLMV

2.4. También, solicitaron indemnización del perjuicio moral sufrido por el señor Julio Hernando Palacios Sánchez antes de su fallecimiento, que, a juicio de los



demandantes, “es transmisible a sus herederos legítimos, su actual compañera, señora María Eugenia Piedrahita Márquez y a sus hijos Gustavo Adolfo Palacios Alvarado y Wlamyr Palacios Alvarado, el cual se estima en doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y el cual deberá ser dividido entre estos”².

2.5. Por concepto de “daño a la vida de relación”, las siguientes sumas:

Demandante	Valor
María Eugenia Piedrahita Márquez	400 SMLMV
Diego Andrés Robayo Piedrahita	400 SMLMV
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	400 SMLMV
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	400 SMLMV
Carmen Yamile Alvarado de Palacios	400 SMLMV
Gustavo Adolfo Palacios Alvarado	400 SMLMV
Wlamyr Palacios Alvarado	400 SMLMV
Nicolás Mauricio Palacios Valderrama	400 SMLMV

3. En respaldo de sus pretensiones, la parte demandante narró los **supuestos fácticos** que se resumen a continuación:

3.1. Importantes organizaciones defensoras de la libertad de prensa, tales como la Sociedad Interamericana de Prensa –SIP–, consideran que la ciudad de Cúcuta es uno de los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo en el país, debido al ambiente de peligro e intolerancia que acecha a los comunicadores sociales. En esa medida, el referido gremio de periodistas ha denunciado ante las autoridades locales y nacionales las constantes amenazas y atentados contra la vida de sus colegas, que se han originado por “ejercer la loable labor de denunciar las oscuras relaciones de la clase dirigente de Norte de Santander con grupos armados ilegales y de narcotraficantes”³.

3.2. Respecto del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, indicó que era un reconocido periodista radial de la ciudad de Cúcuta y director del Radioperiódico El Viento. Precisó que dicho ciudadano se caracterizó por su estilo investigativo,

² Fl. 9, c. 1.

³ Fl. 11, c. 1.



directo y de denuncia de la clase política corrupta y de las mafias de narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros que azotaban la ciudad de Cúcuta para la época de ocurrencia del hecho dañoso que aquí se demanda, así como de las relaciones entre estas y los dirigentes políticos locales.

3.3. El 11 de enero de 2005, aproximadamente a las 5:30 horas, dos sicarios accionaron sus armas de fuego en contra del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez, cuando este se encontraba en la calle 11 con Avenida 1ª del centro de Cúcuta, causando su muerte a los 53 años de edad.

3.4. Narró que la víctima, en reiteradas oportunidades, informó a la SIJÍN – Policía Nacional de Santander sobre las amenazas contra su vida e integridad personal, originadas con ocasión de las denuncias que hacía, en ejercicio de su actividad periodística, sobre la *“corrupción y de las relaciones narco-paramilitares de la clase política local”*⁴.

3.5. A principios del mes de mayo de 1996, las mencionadas intimidaciones se materializaron cuando unos sujetos lanzaron una granada, que no detonó, en contra de la sede de Radio Lemas de Colombia, lugar en el cual transmitía su programa radial. El día 16 de mayo del mismo año, dos sicarios dispararon en contra de la camioneta de la víctima, mientras se encontraba cerca a la estación radio, en la que se transmitía el programa El Viento, atentado del cual resultó ileso.

3.6. Como consecuencia de los fallidos ataques, la Policía Nacional de Norte de Santander le asignó a la víctima unos escoltas, desde 1996 hasta finales del año 2000. Dicha protección le fue retirada sin que *“desapareciera la situación de peligro del comunicador social, pues continuó trabajando en su emisora, denunciando la corrupción política y el perverso matrimonio de la política local con el narcotráfico y el paramilitarismo”*⁵.

3.7. El 15 de octubre de 2004, los periodistas Julio Hernando Palacios Sánchez, Germán Galvis, Aníbal Ortiz y Ricardo Gelvez recibieron amenazas telefónicas

⁴ Fl. 11, c. 1.

⁵ Fl. 12, c. 1.



contra su vida, en las que les manifestaron que *“si continuaban criticando la administración departamental, en cabeza del señor Gobernador, Dr. Luis Miguel Morelli Navia, serían asesinados (...)”*⁶.

3.8. El 11 de noviembre de 2004, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez solicitó nuevamente protección a la Policía Nacional de Santander. Sin embargo, el Intendente Jesús Ernesto Anaya Almeida, Comandante de la Estación de Policía del barrio Guaymaral, *“le volvió a dar las mismas instrucciones que en el mes de octubre el capitán Lozano le había dado, sin suministrarle medios o medidas de seguridad más efectivas o especiales (...)”*⁷.

3.9. La investigación por el homicidio del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez estuvo a cargo de la Fiscalía 42, Unidad Nacional de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario para los departamentos de Norte de Santander y Arauca.

3.10. Por último, concluyó que se había configurado una falla del servicio por parte de la Policía Nacional de Norte de Santander. Esto, por cuanto ante las denuncias realizadas por la víctima, la entidad demandada se limitó a entregarle un manual de seguridad, sin que se hubiere efectuado un estudio de seguridad *“o si este se realizó, fue defectuoso, pues se debieron tomar decisiones efectivas”*⁸.

B. Trámite procesal

4. Admitida la demanda⁹ y surtida su notificación¹⁰, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional procedió a **contestar la demanda** en los siguientes términos:

4.1. Los autores del hecho generador del daño fueron terceros ajenos a la administración, por lo que se configuró la causal exonerativa de responsabilidad denominada hecho de un tercero, lo cual implica el rompimiento del nexo causal entre el hecho y el daño antijurídico.

⁶ Fl. 13., c. 1.

⁷ Fls. 13-14, c. 1.

⁸ Fl. 14, c. 1.

⁹ Mediante auto del 4 de diciembre de 2006 (fl. 187, c. 1).

¹⁰ El 7 de marzo de 2011, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional fue notificado de manera personal (fl. 191, c. 1).



4.2. Dentro del expediente no existe prueba alguna que acredite que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez hubiere solicitado protección para su vida y que, como consecuencia de ello, el Estado la hubiere negado. Por el contrario, dentro del proceso obran elementos probatorios que indican que pese a no haber requerimiento de protección expreso *“la Policía Nacional estuvo presta a aplicar medidas cautelares de seguridad mediante revistas a su residencia y lugar de trabajo (...)”*¹¹.

4.3. El Estado debe procurar el bienestar de todos los asociados, mediante el cumplimiento de las obligaciones impuestas por mandato constitucional y legal. No obstante, *“dichas obligaciones no pueden ser ilimitadas, hasta el punto de exigírsele una protección a los administrados con el fin de evitar los más mínimos riesgos, pues no es predicable afirmar que el Estado es responsable de la seguridad de las personas que viven en circunstancias de riesgo especial”*¹².

5. Vencido el período probatorio, el 28 de abril de 2009, el Despacho a cargo dispuso dar traslado por el término de diez (10) días para que las partes presentaran sus **alegatos de conclusión** y el Ministerio Público rindiera concepto¹³. Los demandantes¹⁴ y la entidad demandada¹⁵ reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación, respectivamente. El Ministerio Público no rindió concepto.

6. El 16 de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dictó sentencia de primera instancia en la que accedió a las pretensiones de la demanda¹⁶. La anterior decisión se adoptó con fundamento en las siguientes razones:

6.1. El daño reclamado se produjo por la omisión en la que incurrió la Policía Nacional, al no brindarle al mencionado periodista una protección especial, que salvaguardara su vida de las constantes amenazas que recibía como consecuencia directa de su actividad profesional.

¹¹ Fl. 197, c. 1.

¹² Fl. 196, c. 1.

¹³ Fl. 318, c. 1.

¹⁴ Fls. 319-324, c. 1.

¹⁵ Fls. 325-327, c. 1.

¹⁶ Fls. 347-367, c. ppal.



6.2. A partir de la valoración del material probatorio, se pudo establecer que aun cuando no obra solicitud escrita de protección por parte del señor Julio Hernando Palacios Sánchez a las autoridades competentes, lo cierto es que *“el mencionado periodista se comunicó con el Comandante del Departamento de Policía de Norte de Santander para darle a conocer las amenazas que recibió a su celular el día 26 de octubre de 2004, [fue] por tal motivo que la Policía Nacional del Departamento realizó un estudio sobre el nivel de riesgo en el que se encontraba”*¹⁷. Aunado a ello, reprochó el hecho de que el resultado del referido estudio hubiere sido calificado como de riesgo medio y, que la entidad demandada se hubiere limitado a *“entregarle a la víctima un manual de recomendaciones y medidas de autoprotección, así mismo revistas esporádicas a la residencia y oficina”*¹⁸.

6.3. Habida cuenta de que las circunstancias en que se encontraba el mencionado periodista, el Tribunal *a quo* señaló que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez *“fue víctima de atentados contra su vida y que este puso en conocimiento de la Policía Nacional amenazas en contra de su vida, sin que la mencionada autoridad le brindara protección especial, como lo era la de asignarle escolta”*¹⁹.

6.4. Respecto de los perjuicios morales reclamados para el difunto, el Tribunal Administrativo *a quo* negó su reconocimiento, puesto que consideró que la demanda se originó precisamente por la muerte de dicho ciudadano, *“no habiéndose radicado en la persona del señor Palacios Sánchez dicho perjuicio, ni hizo parte del patrimonio, es decir su muerte no puede generarle perjuicios de ninguna índole”*²⁰. De igual forma, negó el reconocimiento de esta indemnización a la señora Carmen Yamile Alvarado, puesto que si bien la mencionada demandante mantenía constante comunicación con la víctima, lo cierto es que dicha circunstancia *“no infiere, ni acredita el perjuicio moral por ella sufrido”*²¹.

6.5. En lo atinente al perjuicio por daño a la vida de relación, el fallo apelado también denegó su reconocimiento, puesto que dentro del expediente no obraban

¹⁷ Fl. 357, c. ppal.

¹⁸ *Ibídem*.

¹⁹ Fl. 357 anverso, c. ppal.

²⁰ Fl. 361, c. ppal.

²¹ Fl. 361, c. ppal.



pruebas que acreditaran que los actores *“tuvieran una frecuencia alta de trabajos y que actualmente no la tengan”*²².

7. Inconformes con la anterior decisión, la parte actora y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional interpusieron **recursos de apelación**²³, con el siguiente sustento:

7.1. La **parte actora** manifestó su disenso en contra de los numerales 3º y 5º de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia. En esa medida, mostró inconformidad respecto del no reconocimiento de la indemnización por concepto de perjuicios morales a favor de la señora Carmen Yamile Alvarado de Palacios. Para lo cual, adujo que la causación de dicho perjuicio se encontraba acreditado con la prueba testimonial obrante dentro del expediente que da cuenta de *“la relación de afecto y amistad de la demandante con el señor Julio H. Palacios y la afectación de la misma como consecuencia de su muerte”*²⁴.

7.2. De igual manera, señaló que se debía reconocer perjuicios morales a favor del difunto, *“los cuales son transmisibles a sus legítimos herederos, (...), por cuanto se encuentra debidamente probado que este (...) sufrió, sintió zozobra y miedo, durante los meses previos a su muerte”*²⁵.

7.3. Asimismo, manifestó su desacuerdo con la indemnización por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante con fundamento en el salario mínimo legal vigente al momento de ocurrencia del hecho dañoso, porque existen *“indicios serios y fundados de que los ingresos del occiso eran superiores a esa suma”*²⁶. Por último, señaló que se debe reconocer indemnización por concepto de *“daño a la vida de relación o de alteración grave de las condiciones de existencia”*²⁷.

7.4. La **parte demandada** manifestó que en el asunto de la referencia no se logró demostrar en qué consistió la falla del servicio alegada en la demanda.

²² Fl. 365, c. ppal.

²³ Fls. 465-473, c. ppal.

²⁴ Fl. 372, c. ppal.

²⁵ Ibídem.

²⁶ Ibídem.

²⁷ Fl. 433, c. ppal.



Agregó que tampoco se encuentra probado que el Estado hubiera sido “*el responsable directo*” del homicidio del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez. Por el contrario, a juicio de la recurrente, la muerte del periodista aludido fue producto de grupos delincuenciales, por lo que señaló que se había configurado la causal eximente de responsabilidad denominada hecho de un tercero.

8. Admitidos los recursos²⁸, mediante proveído del 3 de octubre de 2014 se corrió traslado para alegar de conclusión y se dispuso surtir el trámite previsto en el inciso segundo del artículo 59 de la ley 446 de 1998, si el Ministerio Público llegare a solicitarlo²⁹. Las partes reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del trámite del presente proceso³⁰.

9. El **Ministerio Público**³¹, en su concepto, pidió que se confirmara la decisión de primera instancia. Indicó que la entidad demandada se encontraba en una posición de garante respecto de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez. Lo anterior, por cuanto existía una amenaza cierta en contra de este ciudadano y, pese a ello, la Policía Nacional no adoptó las medidas suficientes y adecuadas que garantizaran su protección y seguridad.

II. CONSIDERACIONES

A. Análisis preliminar

10. Como la parte demandada está integrada por una entidad estatal, el conocimiento de este asunto corresponde a esta **jurisdicción**, tal como lo dispone el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Asimismo, la Sala es **competente** para resolver el *sub lite*, proveniente del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y que por su cuantía tiene vocación de segunda instancia³².

²⁸ Fl. 507, c. ppal.

²⁹ Fl. 509, c. ppal.

³⁰ Fl. 441-449, c. ppal.

³¹ Fls. 461-474, c. ppal.

³² La sumatoria de las pretensiones acumuladas en la demanda corresponde a un valor superior (\$2.459'.662.090) a los 500 SMLMV, tal como lo exige el numeral 6 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo para los procesos de reparación directa.



Por último, en atención a que se pretende responsabilizar al Estado por la presunta omisión en que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional pudo incurrir, la **acción procedente** es la de reparación directa, prevista para tales fines en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

11. Teniendo en cuenta que dentro del presente asunto existen dos motivos de disenso, se advierte que de llegarse a probar la responsabilidad del Estado, esta Sala se enfocará únicamente en los perjuicios solicitados por el apelante y, en ese orden, los que no fueron mencionados en el recurso de apelación, esta Subsección entiende que el recurrente se encuentra conforme con tales reconocimientos.

12. En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, se encuentra demostrado el interés que le asiste para demandar a los señores María Eugenia Piedrahita Márquez en calidad de compañera permanente de la víctima y de Diego Andrés, Josué Leonardo y Luis Eduardo Robayo Piedrahita, en calidad de hijos de crianza. En efecto, los señores Rosalba Páez Parra y Ceferino Bustos, mediante unas declaraciones extraprocesales³³, dieron cuenta de tales calidades, en idénticos términos:

*Conocí de vista, trato y comunicación al señor JULIO HERNANDO PALACIOS (Q.E.P.D.) (...), desde hace más de veinte (20) años y doy testimonio que convivía en unión marital hecho y de forma permanente y continua bajo el mismo techo con MARÍA EUGENIA PIEDRAHITA MÁRQUEZ (...) desde hacía dieciséis (16) años hasta el día de su muerte que ocurrió el 11 de enero de 2005, (...), de dicha unión no existían hijos. Igualmente **manifiesto que sé y me consta que la señora MARÍA EUGENIA PIEDRAHITA MÁRQUEZ y sus hijos LUIS EDUARDO, JOSUÉ LEONARDO y DIEGO ANDRÉS ROBAYO PIEDRAHITA dependían económicamente de JULIO HERNANDO PALACIOS SÁNCHEZ, ya que ellos convivieron con JULIO HERNANDO PALACIOS SÁNCHEZ desde que tenían 5, 4 y 2 años y fue quien ayudó en su crianza***³⁴ (negrillas adicionales).

13. En similar sentido, el señor Edwar Contreras Ortega, en diligencia de recepción de testimonios, afirmó que la víctima:

³³ Las anteriores declaraciones extraprocesales fueron ratificadas ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander por los señores Rosalba Páez Parra y Ceferino Bustos Higuera (fls. 264-265, c. 1).

³⁴ Fls. 57-58, cuad. 1.



vivía con su esposa MARÍA EUGENIA PIEDRAHITA, los hijos JOSUÉ, DIEGO ANDRÉS y LUIS. (...). Ellos [compañera e hijos de crianza] sufrieron mucho por la muerte de JULIO PALACIOS, ya que era como un padre para ellos, los había criados desde pequeños, además las relaciones entre ellos era buena (...), recibían apoyo [de la víctima], pues ellos vivían muy bien, estudiaban en los mejores colegios y universidades pagadas por él de la ciudad, además gozaban de una vida social buena³⁵ (se destaca).

14. A su turno, el testigo Diego Alberto Morelli Buendía manifestó que núcleo familiar de la víctima estaba integrado por:

“María Eugenia Piedrahita y sus hijos Luis Robayo, Josué y Diego Robayo, de 24, 22 y 19 años de edad, respectivamente. (...). El señor Julio H. Palacios estando en vida era la figura paternal para ellos, dándoles desde enseñanzas hasta protección”³⁶ (negritas adicionales).

15. Por su parte, la señora Liliana Báez Román, en su testimonio, afirmó que:

(...) Conocí a su señora esposa María Eugenia Piedrahita. Los hijos Luis Eduardo, Josué y Diego. En esa época, Diego que es el menor estaba haciendo la primaria, Luis Eduardo y Josué iniciaban el bachillerato cuando yo los conocí a ellos³⁷ (se destaca).

16. De conformidad con tales pruebas testimoniales, la Sala encuentra que Diego Andrés, Josué Leonardo y Luis Eduardo Robayo Piedrahita crecieron bajo el cuidado del señor Julio Hernando Palacios Sánchez tras varios años de convivencia con quien fuera su compañera permanente, la señora María Eugenia Piedrahita Márquez y, que además, debieron sufrir las consecuencias de los hechos por los cuales se demandó. A propósito de los hijos de crianza, esta Corporación *“los ha reconocido como beneficiarios de las condenas, dando importancia al concepto de familia de crianza fundado en las manifestaciones de solidaridad, fraternidad, apoyo mutuo, cariño y amor entre sus miembros”³⁸.*

17. En ese orden, los referidos actores, para efectos de reconocimiento y eventual indemnización, tendrán la misma suerte de los hijos biológicos legalmente reconocidos por el señor Julio Hernando Palacios Sánchez.

³⁵ Fls. 239-240, c. 1.

³⁶ Fls. 243-244, c. 1.

³⁷ Fls. 246-248, c. 1.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de marzo de 2014, actor: Rodolfo Nelson Moreno Gallego y otros, expediente: 32.712



18. De igual manera, se acreditó la **legitimación en la causa por activa** de los señores Carmen Yamile Alvarado³⁹, Gustavo Adolfo y Wlamyr Palacios Alvarado en calidad de esposa e hijos del difunto⁴⁰. También se encuentra legitimado para actuar dentro del presente asunto Nicolás Mauricio Palacios Valderrama en calidad de nieto del señor Julio Hernando Palacios Sánchez⁴¹.

19. En lo que respecta a la **legitimación en la causa por pasiva**, se encuentra acreditada la legitimación de la Nación, representada por el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, de cuya omisión la parte actora predica responsabilidad por los daños derivados de los hechos ocurridos en el centro de la ciudad de Cúcuta, el 11 de enero de 2005.

20. En lo referente a la **caducidad de la acción**, se constata que aquella no se configuró, toda vez que los hechos de los cuales se deriva el daño reclamado acaecieron el 11 de enero de 2005 y la demanda se presentó el 23 de noviembre de 2006; esto es, dentro del término previsto por la ley (art. 136 del C.C.A.⁴²).

B. Presupuestos de valoración probatoria

21. **Valor de las pruebas trasladadas.** Al proceso se allegaron las diligencias adelantadas dentro de la investigación penal adelantada por el homicidio del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez perpetrado el 11 de enero de 2005⁴³, las cuales serán valoradas de conformidad con las reglas jurisprudenciales atinentes a las pruebas provenientes de procesos externos⁴⁴.

³⁹ De conformidad con el registro civil de matrimonio obrante a folio 59, c. 1.

⁴⁰ De conformidad con los registros civiles de nacimiento obrantes a folios 54 y 56, c. 1.

⁴¹ De conformidad con el registro civil de nacimiento obrante a folio 55 del cuaderno 1, en el cual se observa que el menor es hijo del señor Gustavo Adolfo Palacios Alvarado.

⁴² Artículo 136 del C.C.A.: Caducidad de las acciones. "(...). *La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos*".

⁴³ Dicha prueba fue solicitada por la parte demandante (fl. 41. c. 1), debidamente decretada mediante auto del 5 de julio de 2007 (fls. 209-210, c. 1). Con el oficio No. 697 del 30 de agosto de 2007, la Fiscalía III de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH para Norte de Santander y Arauca allegó al proceso las piezas solicitadas (fl. 238, c. 1 y cdnos. 3 y 4), fueron incorporadas al mismo y estuvieron a disposición de las partes para el ejercicio de contradicción.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 29882, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. A su vez, esta sentencia, en los fundamentos para la validez de la prueba trasladada remite a la sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del 11 de septiembre de 2013, exp. 20601, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



22. **Valor de los recortes de periódico y de las divulgaciones noticiosas.**

En lo tocante a los artículos o recortes de periódico, la jurisprudencia de la Corporación⁴⁵ ha dicho que estos pueden ser considerados no solamente para probar el registro mediático de los hechos, sino para acreditar la existencia de los mismos, siempre y cuando tengan conexidad con otros medios de prueba y coincidan con ellos. Asimismo, se ha considerado que las declaraciones o manifestaciones de los servidores públicos divulgadas, reproducidas y/o transmitidas en los diferentes medios de comunicación, en razón de la investidura y de su posición en la sociedad, revisten de valor probatorio. Bajo esas consideraciones, en tanto sean necesarias y resulten contestes con los demás medios de convicción aportados al proceso, se valorará los recortes de periódico obrantes a folios 66-69, 71-72, 76 y 84-89 del cuaderno 1.

C. Hechos probados

23. Respecto de las diversas amenazas y atentados de que fue víctima el señor Julio Hernando Palacios Sánchez, con ocasión de la actividad de periodismo que desarrollaba en distintas cadenas radiales⁴⁶ de la ciudad de Cúcuta, esta Sala encuentra acreditado lo siguiente:

23.1. El 16 de mayo de 1996, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez sufrió un primer atentado contra su vida, cuando se disponía a iniciar su programa El Viento en la Emisora Radio Monumental de la ciudad de Cúcuta⁴⁷.

23.2. En la misma fecha, el Procurador Departamental le manifestó al Teniente Coronel del Departamento de Policía de Norte de Santander que, con ocasión del referido atentado, este ciudadano requería “*protección especial*”⁴⁸. En dicha comunicación, el agente del Ministerio Público dejó constancia de lo siguiente:

Me informó el señor PALACIOS de una petición a su Comando en el mismo sentido hace 20 días, y ahora me solicita la urgente necesidad del servicio de vigilancia en su apartamento de la avenida cero (0) con calle 10, apartamento 306, y vigilancia en la avenida 6 No. 14-95, donde funciona

⁴⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 15 de febrero de febrero de 2012. Expediente No. 21277.

⁴⁶ Radio Monumental y Radio Lemas de Colombia.

⁴⁷ Fl. 70, c. 1.

⁴⁸ Fl. 74, c. 1.



la Emisora Radio Monumental, en los horarios de las 5:00 a.m. a 8:00 a.m. Señor Coronel, la eficiente intervención de la Policía a su mando ahora demostrada, requiere la continuidad de este servicio⁴⁹.

23.3. El 27 de octubre de 2004, la Seccional de Inteligencia del Departamento de Policía de Norte de Santander le hizo entrega al señor Julio Hernando Palacios Sánchez de un manual de recomendaciones sobre medidas de autoprotección, a fin de “*minimizar sus vulnerabilidades*”⁵⁰.

23.4. El 3 de noviembre de 2004, la Policía Nacional realizó la “Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo” al señor Julio Hernando Palacios Sánchez, en la cual se dejó constancia de lo siguiente:

SINOPSIS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA EN LA ENTREVISTA

Entrevista realizada al señor JULIO HERNANDO PALACIOS SÁNCHEZ, Director de Radio Lemas de Colombia, manifiesta que el 261004 fue objeto de amenaza mediante una llamada telefónica a su celular donde le manifestaban “que lo iban a matar a él y la familia, (...).

Informa que el 070101 fue objeto [de amenazas] mediante llamadas telefónicas, las cuales provienen de la clase política de la Región, por el hecho de denunciar algunas irregularidades que se presentan en las diferentes entidades públicas y privadas, por medio de su programa Radioperiódico El Viento.

Igualmente manifiesta que fue agredido verbalmente por el señor CARLOS CRISTO BUSTOS, por denunciar una posible intoxicación de algunas personas que adquirieron pescado de mala calidad, en un criadero que dicho señor posee sobre la Autopista Internacional, quien lo amenazó y lo trató mal de palabra.

El 170596 fue objeto de un atentado por dos sujetos a las 06:00 de la mañana cuando se disponía a ingresar a las instalaciones de Radio Monumental.

TIPO DE AMENAZA

El entrevistado ha sido objeto de amenazas por medio de llamadas telefónicas a su celular y dos atentados contra su integridad personal.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA AMENAZA

Identificación de sospechosos: Se desconocen.

Presunta procedencia de la amenaza: Se desconoce.

⁴⁹ FI 74, c. 1.

⁵⁰ FI. 102, c. 1.



Presuntos motivos de la amenaza: **Por ser periodista y realizar varias denuncias contra funcionarios de diferentes entidades departamentales y nacionales.**

CLASE DE RIESGO

El periodista presenta un RIESGO LABORAL el cual asume por su trabajo en razón del cargo que ocupa y poder de decisión respecto a controversias o situaciones que se generan en el diario transcurrir de sus actividades como Director de Radio Lemas de Colombia con 'Radioperiódico El Viento'.

DENUNCIAS ANTE UNIDADES JUDICIALES

El periodista manifiesta que la situación de amenaza la dio a conocer telefónicamente el señor Coronel MARCO ANTONIO PEDREROS RIVERA.

Aduce que instauró denuncia penal ante la Fiscalía por los dos atentados de que fue objeto contra su integridad personal.

CONCLUSIÓN

El nivel de riesgo del funcionario es MEDIO BAJO, por ser de carácter laboral, asumido por su trabajo en razón del cargo que ocupa.

RECOMENDACIONES

* Se sugiere coordinar con la patrulla policial de sector para que durante sus patrullajes de vigilancia y control, realice revistas esporádicas a la residencia del periodista JULIO HERNANDO PALACIOS SÁNCHEZ (...) a fin de evitar cualquier eventualidad en contra del funcionario o de su familia.

* Se asesoró al funcionario en materia de seguridad, haciéndole entrega del manual de recomendaciones, para que adopte las medidas básicas de autoprotección, evitando ser rutinaria durante los desplazamientos que realiza de la residencia a la oficina y viceversa, igualmente durante sus labores diarias.

* A la vez se recomendó al periodista no asistir a citas que le sean propuestas por personas desconocidas o grupos al margen de la ley con el fin de evitar que sea objeto de secuestro o cualquier tipo de atentado en contra de su integridad persona⁵¹ (se destaca).

23.5. El referido estudio definió el riesgo medio-bajo en los siguientes términos: **“No existe ningún tipo de amenaza o hechos que puedan afectar la seguridad personal. Es el riesgo que corre en el ejercicio de un cargo, profesión u oficio”⁵².**

⁵¹ Fls. 281-286, c. 1.

⁵² Fl. 286, c. 1.



23.6. El 3 de noviembre de 2004, la Seccional de Inteligencia del Departamento de Policía de Norte de Santander le solicitó al Comandante de Primer Distrito Cúcuta que:

estudiar[a] la posibilidad de ordenar a quien correspond[er]a, realizar revistas constantes a las residencias y oficinas de los señores periodistas JUAN RICARDO VÉLEZ (...) y JULIO HERNANDO PALACIOS SÁNCHEZ (...). Lo anterior, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los citados periodistas y garantizarle el libre ejercicio de sus actividades debidamente constituidas, teniendo en cuenta que han sido objeto de amenazas en contra de su integridad personal⁵³.

23.7. El 4 de noviembre de 2004, el Comandante del Primer Distrito del Departamento de Policía de Norte de Santander le ordenó a los Comandantes de las Estaciones Guaimaral y Centro de la ciudad de Cúcuta, lo siguiente:

Con el fin de brindar protección y seguridad al periodista JULIO HERNÁN PALACIOS SÁNCHEZ, ubicado en la oficina de la calle 5 Nro. 0-45, barrio Lleras.

Lo anterior con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales del periodista en mención y garantizarle el libre ejercicio de sus actividades debidamente constituidas, teniendo en cuenta que ha sido objeto de amenazas en contra de su integridad personal. El señor oficial se servirá entrevistarse con el afectado, ordenar a las patrullas del sector realizar patrullajes continuos por su lugar de trabajo. Así mismo, mediante actas le hará saber que deben adoptar medidas de autoprotección durante los recorridos de tipo laboral o personal, evitando las rutinas.

Por lo anterior, este Comando dispone:

- * Pasar revista permanente por el lugar de trabajo.*
- * Realizar las diversas y correspondientes anotaciones en los libros y minutas.*
- * Reportar al CAD las acciones y revistas.*
- * Atender oportunamente cualquier requerimiento.*
- * Informar cualquier novedad a la central de radio y a este Comando⁵⁴ (se destaca).*

23.8. El 11 de noviembre de 2004, la Estación Guaimaral del Departamento de Policía de Norte de Santander elaboró un acta que hace referencia a las medidas de seguridad impartidas por el Intendente Jesús Ernesto Anaya Almeida al señor Julio Hernán Palacios Sánchez, entre las cuales se destacan las siguientes:

MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA TENER EN CUENTA POR PERSONAS AMENAZADAS A FIN DE EVITAR ACCIONES CONTRA SU INTEGRIDAD PERSONAL.

⁵³ Fl. 271, c. 1.

⁵⁴ Fl. 272, c. 1.



- * Cuando viaje procure hacerlo en compañía de otras personas y solo informe a personas de su absoluta confianza.*
- * Extreme al máximo sus medidas de seguridad tanto personal como familiar.*
- * Informe oportunamente al Comando de Policía, cualquier eventualidad, por mínima que esta pueda ser.*

- * Informe sobre la presencia de personas o vehículos sospechosos alrededor de su residencia o sitio de trabajo.*

- * Evitar la rutina fuera del municipio.*

- * Informar al Comando de Policía más cercano, autoridad judicial o militar si es objeto de amenazas por parte de delincuentes o grupos al margen de la ley.*

- * En los desplazamientos hacia otros municipios o ciudad de Cúcuta, no se detenga en la vía hágalo en forma directa, informando a las personas de confianza que ha llegado sin contratiempos.*

- * Informe cualquier situación sospechosa por mínima que parezca al 5747833, 5753333 o al 112, con ello se puede evaluar la información.*

MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LOS DESPLAZAMIENTOS

El período más vulnerable para un atentado es el de los traslados entre su lugar de residencia y su sitio de trabajo habitual. Se conocen casos en los que los delincuentes evitan actuar contra sus víctimas a raíz de las preocupaciones que han adoptado estas, cuando emprenden sus desplazamientos, por lo tanto es importante el valor de la disuasión en los procedimientos de seguridad móvil. Sin embargo, se debe enfatizar que es imposible conseguir un escudo impenetrable contra ataques bien organizados y fuertemente armados. Un conductor alerta debe identificar y evadir zonas que se presten para emboscadas, cuando salga a pie de una edificación observe a sus alrededores cuidadosamente.

Revise el vehículo, puertas, ventanas, tapa del motor y maletero. Si tiene sospechas hágalo revisar de un experto en explosivos.

Cuando llegue a su destino reduzca la velocidad y observe a su alrededor cuidadosamente, no se detenga, dé una vuelta a la manzana si observa personas sospechosas, mire otra vez, cuando esté seguro de que no hay peligro estacione el vehículo, mantenga el motor en funcionamiento y observe otra vez, esté preparado para acelerar rápidamente.

Estacione su vehículo en posición de salida, le puede salvar la vida en una evacuación rápida.

No estacione en el mismo lugar en su sitio de trabajo, club, restaurante o cualquier otro sitio que frecuente. Evite el uso de estacionamientos marcados con su nombre.

La ruta más directa no debe ser siempre la más utilizada para viajes regulares, por lo menos prevea tres rutas alternas si están disponibles.

No recoja desconocidos, ni auxilie a varados, se puede tratar de un señuelo.



Durante los desplazamientos en vehículos tenga los vidrios cerrados y las puertas aseguradas por dentro.

Se le sugiere no asistir a citas propuestas por personas extrañas o grupos al margen de la ley, ya que pueden ser objeto de cualquier tipo de atentados en contra de su integridad y la de su familia⁵⁵.

23.9. El 11 de enero de 2005, aproximadamente a las 5:40 a.m., en la avenida primera con calle 11 de la ciudad de Cúcuta, el señor Julio Hernán Palacios Sánchez fue interceptado por dos sicarios que se desplazaban en una motocicleta de colores azul y blanco, quienes le dispararon con una pistola calibre 9 mm en reiteradas ocasiones, causándole graves heridas que, posteriormente desencadenaron su muerte en la Clínica San José de Cúcuta. De lo anterior dan cuenta, entre otros medios de prueba, el correspondiente registro civil de defunción⁵⁶ y el protocolo de necropsia No. 2005P-00030 practicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Regional Nororiente – Seccional Norte de Santander – Unidad Local Cúcuta⁵⁷.

23.10. El 11 de enero de 2005, la Fiscalía Segunda de la Unidad de Reacción Inmediata abrió la investigación previa con ocasión del fallecimiento del señor Julio Hernando Palacios Sánchez⁵⁸.

23.11. El 14 de agosto de 2007, la Seccional de Inteligencia del Departamento de Policía de Norte de Santander informó que *“revisados los archivos [de esa] unidad, no se encontró documentación de interés relacionada con solicitudes de protección especial realizada por parte del señor JULIO H. PALACIOS SÁNCHEZ”*⁵⁹.

23.12. De igual forma, dentro del caudal probatorio obran los testimonios de los periodistas Fernando Aníbal Ortiz, Germán Galvis Serrano y James Silva, quienes dan cuenta de las amenazas que recibió el señor Julio Hernando Palacios Sánchez con ocasión de su actividad profesional. En efecto, el periodista Fernando Aníbal Ortiz expresó:

⁵⁵ Fls. 100-101, c. 1.

⁵⁶ Fl. 48, c. 1.

⁵⁷ Fls. 62-65, c. 3.

⁵⁸ Fl. 14, c. 3.

⁵⁹ Fl. 212, c. 1.



De las amenazas conocíamos los tres porque **a Julio en la década del 90, cuando tenía el programa Monumental, le hicieron dos atentados, de los cuales salió ileso y luego le pusieron escoltas por la Policía, luego se la quitaron como en el año 2002.** Después nosotros empezamos a hacer críticas en el Programa La Polémica en el gobierno de Luis Miguel Morelli, que creíamos eran constructivas, le hicimos críticas durante la campaña y seguimos con el tema después de elegido. Y en ese momento, luego de la elección empezamos a recibir amenazas Germán y yo como que sí seguíamos metiéndonos con el Gobernador, nos iban a volver (sic) mierda, perdóneme la expresión. **Eran llamadas telefónicas y cuando estábamos al aire tenían que filtrar las llamadas para que no fueran escuchadas por los oyentes, pero de vez en cuando se colaban.** Después de la muerte de Julio, nos colocaron a Germán y a mí escoltas hasta hace un año y medio cuando la quitaron argumentando que nos ponían una escolta blanda, o sea que de vez en cuando pasa un policía por la casa y pregunta por uno. **Julio nos decía que tuviéramos cuidado porque lo estaban amenazando.** Fuimos a la policía y nos dieron un instructivo de seguridad para que lo cumpliéramos: como que no viajáramos solos, etc. Pero, sin embargo, mataron a Julio⁶⁰ (negrillas adicionales).

23.13. Por su parte, el periodista Germán Galvis Serrano manifestó:

Julio fue objeto de amenazas serias, tan serias, que lo condujeron a la muerte, por su razón contestataria y de denuncia, igual que dos o tres periodistas conocidos en Cúcuta, se provocan amenazas en esa época, él murió en una indefensión total y sin ninguna protección a raíz de las investigaciones que adelantaba en su temario periodístico. Él solicitó protección a los organismos de seguridad porque había sido objeto de dos atentados en dos oportunidades, en diferentes escenarios en 1996, saliendo de la emisora y el Estado le da seguridad hasta el año 2002 aproximadamente, después él empieza a solicitar seguridad porque se la removieron y queda sin vigilancia **y vienen posteriormente las amenazas contra dos o tres periodistas más en Cúcuta, incluyéndome a mí, que nos obligó a reunirnos en varias oportunidades con oficiales de la Policía para solicitar seguridad y al principio tan solo nos dieron unos panfleticos, cuadernitos, que no pasaban de ser pañitos de agua tibia, después vino la muerte de Julio y posteriormente, nos pusieron escoltas a los demás periodistas amenazados⁶¹ (se destaca).**

23.13. Más adelante, el señor James Silva adujo que:

Yo trabajé 20 años haciendo radio, entonces yo trabajaba con la emisora Radio Lemas y él [Julio Hernando Sánchez Palacios], yo era la persona encargada de manejarles a ellos, a JULIO y a ANÍBAL ORTÍZ de manejarles la parte técnica del sonido, yo era el operador técnico de ellos, yo era la persona encargada de recepcionar las llamadas que salían al aire, de la parte publicitaria, y en base pues de todo lo general del noticiero, Radioperiódico El Viento se llamaba el noticiero. Incluso a él le hicieron varios atentados como en el año de 1996 en Radio Monumental, que le dispararon a la camioneta, y después le hicieron otro atentado que le lanzaron una granada que nunca estalló. **Cuando empezamos a trabajar en la emisora empecé a**

⁶⁰ Fls. 308-310, c. 1.

⁶¹ Fls. 311-313, c. 1.



recepcionar llamadas donde habían amenazas que se callaran la boca que no fueran a hablar, que no se metieran con el Gobernador de turno que era el doctor MORELLI porque los iba a volver mierda, así decía, en varias ocasiones la gente me pedía que los sacara al aire que iban a comentar y cuando se les sacaba al aire lo que decían era que se callaran la jeta hijueputas porque los iban a matar. Incluso JULIO me regañó varias veces porque yo les sacaba esas llamadas al aire, pero cuando yo me daba cuenta de qué era lo que iban a decir, pues las cortaba. Ya no solo eran amenazas contra él sino a ANÍBAL y a otros periodistas que trabajaban con él también los amenazaron. (...). Ellos hacía denuncias contra ZURCA, contra el gobernador de turno, ellos hacían un noticiero de denuncias contra la corrupción. (...)⁶² (se destaca).

C. Problema jurídico

24. ¿La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional debe responder por la muerte del señor Julio Hernando Palacios Sánchez ocasionados por actos violentos de terceros por incurrir en una presunta omisión de protección a dicho ciudadano, pese a las constantes amenazas y atentados que había recibido en razón de su profesión de periodista?

25. De probarse la responsabilidad estatal, la Sala se pronunciará respecto de si resulta procedente el reconocimiento de los perjuicios morales y “daño a la vida de relación” que fueron denegados en la sentencia de primera instancia. También, se verificará si hay lugar a modificar la condena por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.

D. Análisis de la Sala

26. Para responder este problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología: *i)* analizará la jurisprudencia constitucional en relación al derecho a la seguridad personal y a la obligación de brindar protección; *ii)* revisará la jurisprudencia de la Corporación respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física respecto de personas que no solicitaron protección; *iii)* realizará una breve referencia al deber de protección del Estado a la actividad periodística; y, *iv)* analizará si el daño reclamado puede ser calificado de antijurídico e imputable, por omisión de protección, a la entidad demandada.

⁶² Fls. 314-316, c. 1.



i) El derecho a la seguridad personal en la jurisprudencia constitucional

27. La obligación de respetar y garantizar el derecho a la vida, se encuentra contenido en la Constitución Política⁶³ y en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Colombia⁶⁴. Es decir, se trata de una posición jurídica de tal grado de importancia, internacional y constitucional, que vincula a todos los poderes públicos y privados a su observancia.

28. En la sentencia T-1026 de 2002⁶⁵, la Corte Constitucional señaló que *“la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico”*.

29. De hecho, la jurisprudencia constitucional a efectos de establecer la necesidad de adopción de medidas que aseguren la protección del derecho a la integridad personal, se valió, en primer lugar, de una categorización que distingue el riesgo de la amenaza.

30. La distinción referida se planteó en los siguientes términos *“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño’⁶⁶*.

31. En la medida en que el riesgo obedece a la probabilidad abstracta y aleatoria de afectación de la vida e integridad personal, este concepto se clasificó como *mínimo*, que corresponde a la contingencia de daños derivada de la muerte

⁶³ Los artículos 2° y 11 estipulan que las *“autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e inviolable*”.

⁶⁴ El art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe: *“Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”*

⁶⁵Corte Constitucional, sentencia T -1026 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-339 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



y enfermedades naturales; y *ordinario*, el cual atiende a la posibilidad de que el daño se derive de los factores internos y externos de la persona y de la vida en sociedad. Cuando las personas están sometidas a riesgos, bajo las acepciones descritas, no pueden exigir del Estado medidas de protección especial.

32. De otra parte, la amenaza, está relacionada con los hechos concretos indicativos de una posible afectación de la vida e integridad personal y se clasificó en, *ordinaria*, que representa un peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado, y *extrema*, que se relaciona con una amenaza que tiene las características referidas previamente y, además, se cierne directamente sobre la vida e integridad personal.

33. Así se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

*La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. **Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos**⁶⁷ (Se destaca).*

34. Así las cosas, las autoridades competentes encargadas de valorar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo, deben ponderar racionalmente los factores objetivos y subjetivos en escenarios de amenaza, con el fin de determinar las circunstancias y establecer si hay lugar a la protección especial, teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos en la sentencia T-1026 de 2002:

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-439 del 2 de julio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



“i) Realidad de la amenaza: se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual “frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente”;

ii) La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirigida contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, en la cual se pueda establecer que el peligro que “corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen”.

*iii) La situación específica del amenazado: **en este criterio se deben tener en cuenta “aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley”.***

Por ello, la autoridad competente deberá determinar, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, “sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población”.

iv) El escenario en que se presentan las amenazas: de manera paralela a los criterios anteriores, es necesario analizar las circunstancias “históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas”⁶⁸.

v) Inminencia del peligro: la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo, en la cual también se debe tener en cuenta que “la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas”. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe evaluar “cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona”.

35. La apreciación integral de todos los anteriores factores genera, en la autoridad competente, el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección especial a quien es objeto de amenaza⁶⁹.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-981 de 2001(M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁶⁹ Es oportuno hacer referencia al pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁹, acerca de los efectos del incumplimiento de órdenes de adopción de medidas, que



36. Adicionalmente, la sentencia T-719 de 2003⁷⁰, expresó que existe una escala de riesgos⁷¹ y amenazas para brindar protección especial por parte del Estado a la persona que se encuentra amenazada, que consiste en los siguientes niveles: *i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo*⁷². Esta categorización resulta determinante *“para diferenciar el campo de aplicación del*

dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención, partiendo del carácter obligatorio de las medidas provisionales que adopte dicha Corte, órdenes que *“implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se encuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado. Sin embargo, esto no significa que cualquier hecho, suceso o acontecimiento que afecte a los beneficiarios durante la vigencia de tales medidas, sea automáticamente atribuible al Estado. Es necesario valorar en cada caso la prueba ofrecida y las circunstancias en que ocurrió determinado hecho, aún bajo la vigencia de las medidas provisionales de protección”*.

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en América Latina del 2012, frente a la evaluación de riesgo señaló que esta (consideración 505) *“tiene por objetivo que el Estado conozca el grado en que los obstáculos a las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos pudieran afectar la vida e integridad personal del defensor o defensora solicitante de protección, perturbando también la continuidad en sus actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Una adecuada evaluación del riesgo debe permitir al Estado adoptar las medidas de seguridad apropiadas para salvaguardar los derechos del defensor o defensora solicitante y garantizar así la continuidad de sus actividades. La evaluación del riesgo debe ser entendida como el medio por el cual el Estado estudiará la mejor manera bajo la cual cumplirá con su obligación de protección, para ello, el Estado debe garantizar que en el proceso de evaluación del riesgo exista una adecuada comunicación y participación activa con el defensor o defensora solicitante”*. Igualmente en el mencionado informe se propuso que los Estados deben analizar una serie de elementos objetivos para definir el nivel de riesgo, los cuales son: *“i) valoración adecuada del contexto, en la cual se deben identificar y evaluar las circunstancias que incidieron en el nivel de riesgo que corre un defensor o defensora, por ejemplo, “si su labor pudiera afectar directamente los intereses de algún actor en la región; si posee información que pudiera afectar a algún agente del Estado o grupos criminales; si su trabajo se desarrolla en zonas de combate o bien, en donde se han producido con antelación ataques contra defensores; si las autoridades locales han dado o no respuesta a reclamaciones por parte de defensores; si el defensor o defensora de derechos humanos se encuentra desempeñando sus labores en un momento crucial para sus causas en la zona; o bien, si pertenece a alguna organización o grupo de defensores que haya sido atacado, amenazado u hostigado con anterioridad”*; *ii) Valoración del caso en concreto, en la cual se debe determinar “a) la clase de ataques que se han realizado; b) si estos han ocurrido en forma reiterada o no; c) si se ha intensificado la gravedad de los actos perpetrados con el transcurso del tiempo; y d) si habría participación de agentes del Estado en los actos de agresión”*.

⁷² En la sentencia T-719 de 2003 antes referida se anotó que el **riesgo mínimo** es: *“quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos”*, en los **riesgos ordinarios** son los que *“deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma”*, en los **riesgos extraordinarios**, *“las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás”* y el **riesgo extremo** *“es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él”*.



derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.

37. La jurisprudencia ha concluido que para recibir la protección estatal en cuanto al derecho a la seguridad personal, solo se tendrán en cuenta los riesgos extraordinarios o extremos que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, lo cual 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”*⁷³.

38. Dilucidado lo anterior, esta Sala procerá a hacer una breve referencia a la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación que ha analizado la responsabilidad del Estado con ocasión de actos violentos perpetrados en contra de terceros que no solicitaron previamente protección.

ii) La jurisprudencia de la Corporación respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física respecto de personas que no solicitaron protección

39. La jurisprudencia de esta Corporación⁷⁴ 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: *i)* en la producción del daño estuvo presente la complicidad por acción u omisión de agentes del Estado⁷⁵; *ii)* se acredite que la persona contra quien se dirigió el ataque había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que los efectos antijurídicos de la omisión concretados en un daño son objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante)⁷⁶; *iii)* la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de agosto 29 de 2012, rad. 24.444, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia de agosto 11 de 2011, rad. 20.325, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de septiembre 4 de 1997, rad. 10140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



su vida⁷⁷ y, por ende, estaban obligadas a actuar (deber de diligencia); y, *iv*) porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, como por ejemplo, la grave alteración del orden público y el conocimiento público de amenazas por parte de terceros, el hecho era previsible y cognoscible, y no se realizó actuación alguna encaminada a su protección⁷⁸.

40. No obstante lo anterior, es menester señalar que la Sala ha precisado que a pesar de que es un deber inherente al Estado garantizar la protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida, a la integridad física o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en la medida que se circunscriben a sus capacidades en cada caso concreto; sin embargo, esta misma Corporación en abundantes pronunciamientos, ha resaltado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa el incumplimiento a sus deberes, sino que debe examinarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir con los estándares funcionales.

41. A manera de ejemplo, la Subsección B ha declarado la responsabilidad del Estado de manera uniforme, constante y reiterada, en casos en los que no se han solicitado medidas de protección, cuando se está ante un contexto de grave alteración del orden público, así: *i*) la sentencia del 6 de diciembre de 2013 de la Subsección B, declaró la responsabilidad del Estado y lo condenó por la muerte del alcalde de Vista Hermosa (Meta), el 19 de septiembre de 1999, municipio parte de la zona de distensión decretada por el Gobierno Nacional para adelantar diálogos con la guerrilla de las FARC; *ii*) la sentencia del 13 de noviembre de 2014 de la Subsección B, declaró la responsabilidad del Estado por la muerte del alcalde encargado del municipio de San Francisco (Antioquia), quien fue asesinado por miembros del Ejército de Liberación Nacional; *iii*) la sentencia del 29 de agosto de 2012, declaró la responsabilidad estatal por la muerte del alcalde de Guática.

42. Nótese que en estos casos, pese a que la víctima no solicitó las medidas de protección de manera expresa, las fuerzas del orden conocían, debían conocer

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de junio 19 de 1997, rad. 11875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de octubre 30 de 1997, rad. 10958, M.P. Ricardo Hoyos Duque.



eran previsibles los riesgos que se cernían contra la vida o integridad personal de las referidas personas porque **“existía un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra”**⁷⁹ (se destaca).

iii) Deber de protección del Estado a la actividad periodística: Instrumentos jurídicos de derecho nacional e internacional

43. La actividad periodística es una manifestación del derecho fundamental a la libertad de expresión⁸⁰ y, por ende, goza de protección a fin de garantizar su libertad e independencia profesional, según lo dispone el artículo 73 de la Constitución Política. A su vez, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicha actividad *“cumple funciones de control al poder y de ser depositaria de la confianza pública, a la vez que desarrolla una tarea fundamental para la participación ciudadana en una democracia esencialmente participativa y pluralista, al proveer información y observaciones críticas sobre la gestión de las autoridades”*⁸¹.

44. La marcada importancia del periodismo ha llevado a la creación de herramientas que garanticen la seguridad personal, vida e integridad de los profesionales que ejercen dicha actividad. En esa medida, en el ámbito internacional, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 19, señaló que *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.

45. Aunado a ello, la Observación General No. 34⁸² de la ONU a la mencionada disposición señaló que *“Los periodistas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole, de intimidación y de atentados a causa de sus*

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de diciembre del 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-650 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁸² Aprobada el 12 de septiembre de 2011.



actividades. (...). Todos esos atentados deben ser objeto de una activa y puntual investigación, sus autores deben ser sometidos a juicio y debe ofrecerse una reparación adecuada a las víctimas o, cuando estas hayan perdido la vida, a sus representantes”.

46. Por su parte, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su principio 9, dispone que *“el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión”*.

46. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado del análisis de asuntos en los cuales se ha presentado una afectación de los derechos a la vida e integridad personal de los periodistas. Por ejemplo, en el caso *Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*⁸³, el referido organismo destacó el deber de proteger la vida e integridad de los mencionados profesionales *“que estén sometidos a ese riesgo especial por factores tales como el tipo de hechos que cubren, el interés público de la información que difunden o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor, así como también a aquellos que son objeto de amenazas en relación con la difusión de esa información o por denunciar o impulsar la investigación de violaciones que sufrieron o de las que se enteraron en el ejercicio de su profesión”* (se destaca).

47. En el orden interno, se destaca el Decreto 1592 de 2000, en cuya virtud se creó el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales que, con ocasión del ejercicio de su profesión, asumieran la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y, que por tal circunstancia, se encontraran en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado que padece el país.

48. A su turno, el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011⁸⁴ -modificado por el

⁸³ http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_248_esp.pdf

⁸⁴ Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.



artículo 2 del Decreto 1225 de 2012- estableció un listado de personas que son objeto de protección en razón del riesgo, entre las cuales, se encuentran los periodistas y comunicadores sociales.

49. De otro lado, de manera reciente y a título ilustrativo, la Corte Constitucional, en la sentencia T-199 de 2019, destacó tres aspectos relevantes que deben evaluarse al momento de medir el nivel de riesgo de un periodista que se dedica a la difusión de información, expresión u opinión en asuntos políticos, sociales o a la denuncia de situaciones ilegales, en los siguientes términos:

(i) Perfil del comunicador: *En este componente, la autoridad debe valorar el tipo de audiencia a la que se dirige el periodista y el nivel de difusión de los contenidos informativos o de opinión que presenta. Así mismo, se debe tener en cuenta el tipo de respaldo institucional del cual dispone, pues en muchas ocasiones las amenazas suelen afectar en mayor grado a periodistas que no cuentan con un medio de comunicación consolidado de amplia circulación que pueda respaldar sus labores.*

(ii) Contenido de la información u opinión que difunde: *En este punto, es imperativo que la autoridad administrativa evalúe si se trata de un contenido que, por su carácter político, social o ideológico, implica un riesgo particular para quien expresa tales opiniones o divulga información en relación con estos aspectos. Al respecto, conviene destacar que el contenido de la información que presenta un periodista en un contexto de violencia o polarización política es relevante para determinar el posible grado de riesgo o amenaza al cual puede verse sometido.*

(iii) Contexto del lugar en el cual se desempeña el periodista: *Este aspecto resulta especialmente relevante para determinar el nivel de riesgo, pues “se ha considerado que por su cercanía a los contextos de intensa violencia política y armada, los medios locales y regionales son más vulnerables a sufrir agresiones, presiones o persecuciones por los actores del conflicto y la guerra⁸⁵.*

50. De esta manera, la Corte concluyó que la autoridad administrativa encargada de evaluar el riesgo de un periodista tiene la carga de valorar la influencia que puede tener en dicha situación de riesgo el lugar desde el cual desempeña sus labores y la incidencia de factores tales como: *i)* las cifras de periodistas amenazados o asesinados en la zona; *ii)* la existencia de actores armados o grupos delincuenciales con presencia en el lugar; *iii)* las posibles dificultades derivadas del desplazamiento en el sector y *iv)* el grado visibilidad que

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-199 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



puede tener el periodista o comunicador en razón del tamaño de la ciudad o localidad en la que desempeña sus funciones⁸⁶.

iv) Daño y juicio de imputación en el caso concreto

a. El daño

51. La Sala encuentra debidamente acreditado el daño reclamado en la demanda con la muerte violenta del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez, en la ciudad de Cúcuta, en hechos ocurridos el 11 de enero de 2005, como consecuencia directa de amenazas realizadas en su contra con ocasión de su profesión de periodista, tal como se analizará más adelante.

b. La imputación

52. Ahora bien, por tratarse de un caso típico de omisión, la imputación se fundamentará, como esta Sala lo ha sostenido reiteradamente en otras oportunidades⁸⁷, en un juicio de responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, comoquiera que los demandantes aducen que existió una omisión de protección por parte de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. En otras palabras, si bien la muerte del periodista fue perpetrada por la acción de un tercero, lo cual, en principio, llevaría al juez a declarar la ausencia de responsabilidad del Estado, por tratarse del hecho exclusivo de un tercero, lo cierto es que, tratándose de una conducta estatal omisiva, resulta insuficiente el estudio de la causalidad, ya que la entidad demandada no participó, desde el punto de vista material, en la producción del daño y su origen se produjo como consecuencia de la conducta de un tercero.

53. Sin embargo, esto no quiere significar que la Sala descarte de plano una atribución de responsabilidad a la entidad inerte o inactiva por los daños causados, en la medida que este es un problema que deberá ser resuelto no mediante el juicio de causalidad fáctico sino de imputación, y este solo es posible,

⁸⁶ *Ibídem*.

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, rad. 26161; sentencia del 29 de mayo de 2014, rad. 30108; sentencia del 29 de agosto de 2014, rad. 31190.



si se comprueba que la entidad demandada se abstuvo de manera relevante y determinante de ejecutar una obligación de hacer, en el ejercicio oportuno de sus competencias frente a un deber funcional de evitar o prevenir el resultado dañoso.

54. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que no puede atribuirse responsabilidad al Estado por todas las violaciones a los derechos humanos que se presentan en su territorio; así que tratándose de hechos de actores no estatales o de actos violentos de terceros que no han actuado en connivencia con la fuerza pública y en los cuáles no hay un hecho imputable a un agente estatal, la doctrina y la jurisprudencia internacional comparten en estructurar la responsabilidad estatal sobre la base de que se reúnan dos elementos: *i)* que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos y *ii)* que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles⁸⁸.

55. Además, la doctrina interna⁸⁹, con apoyo en la jurisprudencia interamericana y la postura de los organismos internacionales, ha sostenido de manera plausible que desde el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuando la conducta violatoria de los derechos humanos es atribuible a actores estatales, el Estado quebranta una obligación de resultado y la responsabilidad estatal se compromete, mientras que si es resultado de un acto violento de terceros, surge el interrogante de si dicha conducta es atribuible o no al Estado y, para ello, es indispensable constatar cuatro elementos: *i)* el conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado o determinable; *ii)* las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo⁹⁰; *iii)* los instrumentos de prevención utilizados; y *iv)* la calidad estatal de la respuesta. Estos aspectos, se determinan usualmente a través del estándar de diligencia debida⁹¹.

⁸⁸ *Ibid.* p. 5.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia del 31 de enero del 2006, serie C n.º 140, párr. 123-124; Caso Castillo González y otros vs. Venezuela, sentencia del 27 de noviembre del 2012, serie C n.º 256, párr. 128-129; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C n.º 192, párr. 78.

⁹¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Comentario General n.º. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto, Documento CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13, 26 de mayo de 2004, *ibid.*, nota de pie de página n.º 21. Al respecto se puede revisar:



56. Así las cosas, si bien el Estado responde cuando con su participación concurre en la violación de derechos humanos, también cuando con su inejecución viola una obligación de hacer, esto es, **de prevención del daño mediante un ejercicio oportuno del estándar de diligencia debida**. La Corte Interamericana al precisar el alcance del estándar de diligencia debida incorporada en el artículo 1.1 del Pacto de San José de Costa Rica⁹², precisó:

*“172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. **En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención**”⁹³ (se destaca).*

57. Por otro lado, es importante señalar que las calidades personales de la víctima y el contexto en el cual sucedan los hechos, el conocimiento previo de las autoridades, y la determinación si la persona o un grupo poblacional se encuentra bajo riesgo o amenaza son factores determinantes en el juicio de imputación de responsabilidad, ante eventos de muerte violenta y/o afectación del derecho a la vida y a la seguridad personal, ya que determinan el margen de apreciación del juez de daños frente al estándar obligacional exigible a la entidad demandada en cada caso concreto y si este es atribuible a una acción u omisión de la parte demandada.

58. En esa medida, es posible exigir un estándar de diligencia debida mayor al Estado cuando: *i)* se pone en conocimiento o se denuncia un riesgo contra la vida e integridad personal, *ii)* **una persona se encuentra expuesta a un riesgo en**

<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26ea2>
(28/05/2015).

⁹² “Los Estados partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, sentencia de fondo del 29 de julio de 1988.



razón a su oficio o profesión; *iii*) en contextos de grave alteración del orden público en donde haya notoriedad del inminente peligro que corre un ciudadano o funcionario; o *iv*) en situaciones de conflicto armado interno en las cuales la violación a los derechos humanos o infracciones al DIH han sido ocurrentes, sucesivas o sistemáticas y que tengan un patrón generalizado. En contrario sentido, a las referidas situaciones, el estándar funcional exigible al Estado se concreta en una debida diligencia razonable, ya que, la obligación de garantía de los derechos humanos no implica una responsabilidad ilimitada y la obligación de prevenir dichas violaciones es de medio.

59. Así las cosas, la declaratoria de responsabilidad del Estado operaría a partir del análisis de una falla del servicio cuando el daño se produce como consecuencia del acto violento perpetrado por agentes no estatales y el mismo era previsible y resistible para el Estado⁹⁴; *contrario sensu*, se podría configurar una causal excluyente de responsabilidad para la entidad estatal⁹⁵, por ser el posible hecho dañoso un acto *i*) irresistible, es decir, cuando se está ante la imposibilidad de que el obligado lleve a cabo el comportamiento legal esperado o *ii*) imprevisible, que ocurre cuando no es posible contemplar por anticipado su ocurrencia, esto es,

⁹⁴ En relación con la responsabilidad del Estado por los daños causados por actos violentos de terceros, la jurisprudencia ha considerado desde 1990 que hay lugar a condenar al Estado cuando el hecho se produce con ocasión de una falla del servicio de vigilancia. Al respecto ver la sentencia del 11 de diciembre de 1990, de la Sección Tercera de esta Corporación, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, rad. 5.417, en la que se condenó al Estado por la muerte de una persona que viajaba como pasajera en un bus que fue incinerado por un grupo de agitadores que protestaba por el alza en el servicio público de transporte, cerca de la UIS en Santander, por considerar que hubo falla del servicio al no prestarse una adecuada protección en un sitio de alta peligrosidad, conocido de antemano por las autoridades. Esta postura fue reiterada en sentencia del 11 de noviembre de 1993, M.P. Daniel Suárez Hernández, rad. 8.233, en la cual se condenó al Estado por los perjuicios ocasionados al actor por el incendio del vehículo de su propiedad, producido por grupos terroristas, que protestaron por un alza del transporte. Igualmente, en sentencia del 30 de octubre de 1997, M.P. Juan de Dios Montes Hernández, rad. 12.273, se condenó al Estado por los daños sufridos por el vehículo de servicio público que cubría la ruta Cali- Buenaventura al considerar que hubo falla del servicio, pues no obstante la solicitud de la empresa para suspender la ruta en consideración a la escalada terrorista que se venía desarrollando en el sector y en particular contra los vehículos de la Empresa Expreso Trejos Ltda., el INTRA se negó a atender su petición bajo amenaza de sanción y tampoco prestó la vigilancia requerida.

⁹⁵ Sobre las causales de exoneración de responsabilidad estatal, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de agosto de 1994, rad. 9276, M.P. Daniel Suárez Hernández; sentencias del 25 de julio y 27 de noviembre de 2002, rad. 13811 y 13090, respectivamente, M.P. María Elena Giraldo; sentencia del 16 de febrero de 2006, rad 14307, M.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia del 26 de marzo de 2008, rad. 16530, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; Subsección B, sentencia del 26 de junio del 2014, rad. 26029, M.P. Danilo Rojas Betancourth; Subsección C, sentencia del 7 de septiembre de 2015, rad. 34158, M.P. Jaime Orlando Santofimio; Subsección A, sentencia del 29 de abril de 2015, rad. 32014, M.P. Hernán Andrade Rincón (E).



el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina⁹⁶.

60. Por tanto, sólo cuando la entidad demandada conoció oportunamente de la posible ocurrencia de un acto violento proveniente de un tercero, tenía la competencia y la capacidad real de poner en obra medios, instrumentos, recursos y estrategias para anticiparse, evitar o mitigar los efectos lesivos de dicho acto, pero omitió ejercer oportunamente sus deberes jurídicos, deberá ser declarado responsable si el acto violento tiene lugar y los daños se concretan.

c. La imputación en el caso concreto

61. En la demanda se plantea que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional no procuró en favor del señor Julio Hernando Palacios Sánchez las medidas de protección y seguridad necesarias para salvaguardar su vida, toda vez que ejercía la profesión del periodismo y, con ocasión de dicha actividad, previo a su lamentable fallecimiento, fue objeto de amenazas e, incluso de atentados fallidos en contra de su vida.

62. En esa medida, esta Sala estima necesario analizar en qué situación se encontraba el señor Julio Hernando Palacios Sánchez al momento de su deceso, para efectos de demostrar si a partir de sus condiciones particulares puede desprenderse que se encontraba en una situación de riesgo.

63. Dentro del expediente se acreditó que, para la época de los hechos, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez ejercía la labor de periodista en la Emisora Radio Lemas de Colombia⁹⁷ y, además, era director del Radioperiódico El Viento⁹⁸ que se transmitía por la mencionada cadena radial. Este profesional del periodismo era bastante conocido por realizar denuncias sobre presuntos actos de corrupción al interior del departamento de Norte de Santander⁹⁹.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2008, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. 16344, entre otras sentencias sobre el carácter imprevisible e irresistible.

⁹⁷ Fl. 91, c. 1.

⁹⁸ Fl. 281, c. 1.

⁹⁹ Según lo narraron los señores los periodistas Fernando Aníbal Ortiz, Germán Galvis Serrano y James Silva.



64. Con ocasión de la referida labor, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez recibió constantes amenazas de muerte, tal como lo señalaron los señores Fernando Aníbal Ortiz, Germán Galvis Serrano y James Silva en las declaraciones rendidas ante el Tribunal Administrativo del Cauca¹⁰⁰. Los declarantes también narraron que el personal operativo de la Emisora Lemas de Colombia debía filtrar las llamadas de los oyentes, por cuanto, en un par de ocasiones se “colaron” algunas llamadas que lograron salir al aire, en las cuales se realizaban amenazas de muerte en contra de la víctima y de los demás periodistas de la emisora aludida.

65. En efecto, el 16 de mayo de 1996 el señor Julio Hernando Palacios Sánchez sufrió un atentado en contra de su vida, del cual resultó ileso, cuando este se encontraba en su vehículo. Como consecuencia del referido ataque, el Procurador Departamental de Norte de Santander de aquella época le solicitó al Teniente Coronel del Departamento de Policía de Norte de Santander “*en la medida que las circunstancias lo requieran, **protección especial para este periodista** y ciudadano [Julio H. Palacios Sánchez]¹⁰¹”.* Como respuesta a dicha petición, la víctima tuvo servicio de acompañamiento policial “*desde el año 1996 hasta finales del año 2000*”¹⁰².

66. De otro lado, la **Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo** de 3 de noviembre de 2004, realizada por la Seccional de Inteligencia del Departamento de Policía de Norte de Santander da cuenta acerca de una serie de intimidaciones violentas en contra del señalado periodista, así:

- El **7 de enero de 2001**, mediante llamadas telefónicas, la víctima recibió amenazas que presuntamente “[provenían] *de la clase política de la región, por el hecho de denunciar algunas irregularidades que se presenta[ba]n en*

¹⁰⁰ Esta Subsección advierte que, en la medida en que los declarantes eran colegas de la víctima, sus testimonios podrían calificarse, *prima facie*, de sospechosos en los términos del artículo 217 del Código de Procedimiento Civil; no obstante, ello no es óbice para que sus versiones sean descartadas sino, más bien, que la valoración de las mismas deba ser reforzada con otros medios de prueba.

¹⁰¹ Fl. 74, c. 1.

¹⁰² Fls. 98-99, c. 1.



las diferentes entidades públicas y privadas, por medio de su programa *Radioperiódico El Viento*¹⁰³.

- Sin especificar la fecha de la amenaza, el referido estudio dejó constancia de que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez fue agredido verbalmente Carlos Cristo Bustos. Esto, por cuanto denunció *“una posible intoxicación de algunas personas que adquirieron pescado de mala calidad en un criadero que dicho señor pose[ía] sobre la Autopista Internacional, quien lo amenazó y lo trató mal de palabra”*¹⁰⁴.
- El **26 de octubre de 2004**, la víctima fue objeto de una amenaza vía telefónica, en la cual le manifestaron que: ***“lo iban a matar a él y a [su] familia, (sic) sapo HP”***¹⁰⁵ (se destaca).

67. A pesar de las referidas amenazas, la mencionada evaluación arrojó un resultado de **riesgo medio bajo** para el señor Julio Hernando Palacios Sánchez, *“por ser de carácter laboral, asumido por su trabajo en razón del cargo que ocupa[ba]”*¹⁰⁶. En esa medida, explicó que la víctima presentaba un riesgo laboral *“el cual asum[ió] por su trabajo, en razón del cargo que ocupa[ba] y poder de decisión respecto a controversias o situaciones que se generan en el diario transcurrir de sus actividades como director de Radio Lemas de Colombia con ‘Radioperiódico El Viento’”*¹⁰⁷. Por lo tanto, la entidad demandada realizó las siguientes recomendaciones: *i) coordinar con la patrulla policial del sector en el cual residía la víctima, la realización de revistas esporádicas a la casa del señor Julio Hernando Palacios Sánchez; ii) entregar al mencionado ciudadano el manual de “medidas de seguridad para tener en cuenta por personas amenazadas, a fin de evitar acciones contra su integridad personal”*¹⁰⁸.

68. Pues bien, esta Sala encuentra acreditado que si bien no existía una solicitud de protección presentada por el señor Julio Hernando Palacios Sánchez, de manera posterior, a la fecha en que le fue retirado el servicio de

¹⁰³ Fl. 283, c. 1.

¹⁰⁴ Fl. 283, c. 1.

¹⁰⁵ Fl. 283, c. 1.

¹⁰⁶ Fl. 285, c. 1.

¹⁰⁷ Fl. 284, c. 1.

¹⁰⁸ Fl. 285, c. 1.



acompañamiento policial (finales del año 2000), lo cierto es que no hay lugar a dudas de que el mencionado ciudadano era un periodista que se dedicaba a denunciar supuestos actos de corrupción al interior del departamento de Norte de Santander y, que, con ocasión de tales circunstancias, las intimidaciones nunca cesaron, tal como se dejó registrado en la Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo¹⁰⁹.

69. Así, pues, en este caso no hay lugar a dudas de que en el asunto *sub examine* el estándar de diligencia exigido a la entidad demandada era mayor, por cuanto: *i*) el señor Julio Hernando Palacios Sánchez se encontraba expuesto a un riesgo, en razón de su ocupación, como quiera que se trataba de un profesional del periodismo dedicado a la denuncia de presuntos actos de corrupción, que se perpetraban al interior del departamento de Norte de Santander y, *ii*) tenía conocimiento de las intimidaciones violentas que, en varias oportunidades, había recibido la víctima. Tan es así, que el día 3 de noviembre de 2004 el Comité Técnico de Evaluación de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza le practicó un estudio de seguridad a dicho ciudadano.

70. Aunado a lo anterior, esta Subsección no debe dejar pasar desapercibido que el mencionado estudio de seguridad pese a dejar constancia de que este ciudadano había recibido amenazas telefónicas y atentados contra su integridad personal, concluyó que su riesgo era **medio bajo** y, por ende, las únicas medidas de protección que adoptó consistieron en *i*) entregarle al señor Julio Hernando Palacios Sánchez un manual de medidas de seguridad y *ii*) la realización de visitas esporádicas al lugar de su residencia.

71. En ese orden, la Sala considera que la Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo no fue realizada con el rigor y seriedad debidos, pues clasificó el riesgo de la víctima como medio bajo, cuya definición consiste en que: ***“no existe ningún tipo de amenaza o hechos que puedan afectar la seguridad personal. Es el riesgo que se corre en el ejercicio de un cargo o profesión u oficio”***¹¹⁰. La anterior calificación no se compadece con lo probado dentro del proceso, por cuanto fueron tan ciertas las amenazas existentes en contra del citado periodista, que

¹⁰⁹ Fl. 281, c. 1.

¹¹⁰ Fl. 286, c. 1.



trajeron como consecuencia su lamentable fallecimiento. En ese orden, a la luz de lo precisado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de los niveles de riesgo, esta Subsección considera que el nivel de riesgo del difunto tenía la naturaleza de extraordinario, el cual no estaba obligado a soportar y, por ende, tenía derecho a recibir protección especial por parte de las autoridades.

72. En efecto, la entidad demandada no tuvo en cuenta el **perfil del periodista amenazado**, esto es, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez era un profesional que, como ya se dijo, trabajó para distintas cadenas radiales de la ciudad de Cúcuta y, en particular, dirigía el Radioperiódico El Viento, que era de gran interés para la ciudadanía en general. Tampoco, la Seccional de Inteligencia del Departamento de Policía de Norte de Santander analizó el **contenido de la información u opinión que difundía la víctima**, aspecto que resultaba de capital importancia para determinar el nivel de riesgo respectivo, habida cuenta de que, como quedó consignado en el propio estudio de seguridad, este ciudadano se dedicaba a *“denunciar algunas irregularidades que se presenta[ba]n en las diferentes entidades públicas y privadas”*.

73. Por último, el referido estudio pasó por alto el **contexto del lugar en el cual ejercía su actividad profesional el periodista**, si se tiene en cuenta que, para aquella época, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez no era el único periodista que recibía amenazas en la ciudad de Cúcuta. En efecto, los periodistas Fernando Aníbal Ortiz, Germán Galvis Serrano afirmaron, bajo la gravedad del juramento, que ellos también se encontraban amenazados de muerte con ocasión de su labor periodística. Por lo que, resultaba razonable afirmar que, las libertades fundamentales de expresión, opinión, información y prensa de dichos profesionales no contaban con las garantías suficientes para el ejercicio tranquilo y seguro del periodismo.

74. Ante tal panorama, esta Corporación considera que la falta de una investigación diligente de las amenazas y hostigamientos implicó una violación a la obligación de garantizar los derechos a la vida e integridad personal del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, y a su vez, constituyó una violación al deber de prevenir, en tanto que, en el asunto *sub examine*, una fase investigativa sería



habría podido constituir un medio de prevención para impedir la continuación de las amenazas que llevaron a la trágica muerte del referido periodista.

75. Aunado a ello, también resulta reprochable que las pocas medidas de seguridad que se adoptaron con ocasión del mencionado estudio de seguridad, tampoco fueron objeto de cumplimiento, por cuanto la entidad demandada no logró demostrar que en la fecha del atentado, 11 de enero de 2005, hubiera pasado revista al domicilio del periodista.

76. En ese orden de ideas, se concluye que la Policía Nacional no atendió el nivel de conducta que se esperaba de su servicio en relación con la protección y seguridad del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, dado que las medidas que adoptó en ese sentido no tuvieron en cuenta la urgencia, gravedad e inminencia de las amenazas en su contra.

77. De otro lado, si bien la entidad demandada insiste en que el deber de protección está sujeto a limitaciones y a la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, lo cierto es que esta defensa, que sugiere una invocación de la teoría de la relatividad de la falla del servicio¹¹¹, no tiene vocación de prosperidad, pues lo demostrado en el expediente es que la Policía Nacional tenía pleno conocimiento de una situación de riesgo para el periodista y, pese a ello, las medidas adoptadas para combatir ese riesgo resultaron insuficientes y no se compadecieron con el peligro al que se vio abocado el profesional del periodismo.

78. En ese orden de ideas, los hechos narrados produjeron graves daños a los demandantes, lo cual conlleva a declarar la responsabilidad del Estado y a ordenar la reparación de los demandantes; por lo cual, se declarará la

¹¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16894, C.P. Enrique Gil Botero. *“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. En términos funcionalistas, se tiene que el Estado, como estructura en cabeza de la cual se radica el poder político y público y, por consiguiente, el monopolio de la fuerza armada, no sólo está obligado a precaver el delito sino también a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que, pudiéndose evitar, se concreten por omisión en el cumplimiento del deber legal contenido los artículos 2 y 218 de la Carta Política”.*



responsabilidad estatal, tal como lo hizo el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

E. Indemnización de perjuicios

i) Perjuicios morales

79. El daño moral se ha definido como el dolor y aflicción que una situación nociva genera y se presume en relación de los familiares cercanos de quien ha sufrido una grave afectación en sus derechos fundamentales. Ante la imposibilidad de cuantificar la referida tipología de daño, la jurisprudencia ha establecido un tope monetario para la indemnización de dicho perjuicio, que se ha tasado, como regla general, en el equivalente a 100 SMLMV cuando el daño cobra su mayor intensidad, caso correspondiente al padecimiento sufrido por las propias víctimas o por quienes acrediten relaciones afectivas propias de las relaciones conyugales y paterno-filiales (primer grado de consanguinidad) con la víctima que ha perdido la vida. En cuanto a los demás ordenes de parentesco, se ha establecido que la cuantía de la indemnización debe corresponder a un porcentaje de ese límite. Así se estableció en sentencia de unificación de esta Sección¹¹²:

“A fin de que en lo sucesivo, se indemnicen de manera semejante los perjuicios morales reclamados por la muerte de una persona, como en el presente caso, la Sala, a manera de complemento de lo decidido en la sentencia mencionada en el párrafo que antecede, decide unificar su jurisprudencia sobre el particular, a partir del establecimiento de 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; así:

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). A este nivel corresponde el tope 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% del tope indemnizatorio.

Nivel 3. Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.

¹¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 27709, M.P. Carlos Alberto Zambrano.



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% del tope indemnizatorio.

Nivel 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio”.

80. De conformidad con lo anterior, la indemnización que se pagará a los demandantes, familiares de Julio Hernando Palacios Sánchez por el daño moral padecido con ocasión de su fallecimiento, será la siguiente:

Nombre	Condición	Valor total
María Eugenia Piedrahita Márquez	Compañera permanente de la víctima	100 smlmv
Diego Andrés Robayo Piedrahita	Hijo de crianza de la víctima	100 smlmv
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	Hijastro de la víctima	100 smlmv
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	Hijastro de la víctima	100 smlmv
Gustavo Adolfo Palacios Alvarado	Hijo de la víctima	100 smlmv
Wlamyr Palacios Alvarado	Hijo de la víctima	100 smlmv
Nicolás Mauricio Palacios Valderrama	Nieto de la víctima	50 smlmv

Transmisibilidad de la indemnización por concepto de perjuicios morales

81. Respecto de la petición de indemnización de 200 SMLMV a favor del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, por concepto de perjuicios morales, la Sala advierte que la responsabilidad patrimonial de la entidad accionada deviene del daño antijurídico consistente en la muerte del periodista y los perjuicios morales se derivan de ese mismo hecho. Por tanto, el reconocimiento de perjuicios morales a favor de este ciudadano tiene un origen distinto, pues se trata de la indemnización del padecimiento moral que sufrió la víctima antes de su muerte con ocasión de la falla en la prestación del servicio de protección y seguridad personal.

82. Sobre la transmisibilidad del derecho a la reparación de perjuicios en sentencia de 10 de septiembre de 1998¹¹³, la Sección Tercera concluyó:

La Sala, considera que, frente a los principios informadores del derecho a la reparación integral, la transmisibilidad del derecho a la reparación de los daños morales causados a la víctima directa, es procedente, por regla general.

¹¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 1998, rad. 12.009, M.P. Daniel Suárez Hernández.



En efecto, debe sostenerse que de conformidad con lo dicho, el derecho a la indemnización es de carácter patrimonial y por ende, la obligación indemnizatoria, se transmite a los herederos de la víctima, por tratarse de un derecho de naturaleza patrimonial, que se concreta en la facultad de exigir del responsable, la indemnización correspondiente, toda vez que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe disposición de carácter legal expresa prohibitiva y por el contrario, la regla general, indica que todos los activos, derechos y acciones de carácter patrimonial forman parte de la masa herencial transmitible y por ende los sucesores mortis causa, reciben la herencia con íntegro su contenido patrimonial¹¹⁴ y, ya se observó, que el derecho al resarcimiento, o lo que es igual, la titularidad del crédito indemnizatorio, no se puede confundir con el derecho subjetivo de la personalidad vulnerado¹¹⁵.

83. En esa oportunidad, la Sala precisó que el perjuicio moral transmisible es aquel que, habiendo experimentado en vida la persona fallecida, le confirió el derecho a obtener una indemnización, crédito que *“formaba parte de su patrimonio herencial y por lo mismo sus herederos habrían de recibirlo en iguales condiciones”*. Adicionalmente señaló que, para la reclamación de este crédito, los demandantes en reparación directa debían acreditar dos aspectos: *“la consistencia y realidad del daño moral padecido por la víctima directa, de una parte y, el título hereditario invocado, que [los] legitima en el ejercicio de la pretensión indemnizatoria para [su] reconocimiento”*.

84. Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada por la Sección Tercera¹¹⁶, pues ha considerado que el derecho a la indemnización de perjuicios puede ser reclamado *“bien por su titular o por sus sucesores mortis causa, en cuanto continuadores de su personalidad, que ocupan la posición jurídica que ostentaba el causante frente a la totalidad de los derechos y acciones de contenido*

¹¹⁴ [7] *En otros ordenamientos, tal el caso del Código Civil Alemán -BGB- el legislador se ha pronunciado sobre la intransmisibilidad de tal derecho; en el ordenamiento argentino, como se observó, existe disposición especial, en el sentido de limitar la transmisibilidad permitiéndola únicamente para una especie de daño moral cual es el originado en las injurias o difamaciones y ello a condición de que la acción resarcitoria haya sido ejercitada en vida por el afectado.*

¹¹⁵ [8] *Se atribuye a Vélez Sársfield, la siguiente reflexión a propósito del equívoco aludido: “Hay derechos, y los más importantes ... que no son bienes; tales son ciertos derechos que tienen su origen en la existencia del individuo mismo a que pertenecen, como la libertad, el honor, el cuerpo de la persona, la patria potestad, etcétera. Sin duda la violación de estos derechos personales puede dar lugar a una reparación que constituye un bien, jurídicamente hablando; pero en la acción nada hay de personal: es un bien exterior que se resuelve en un crédito. Sí, pues, los derechos personales pueden venir a ser la causa o la ocasión de un bien, ellos no constituyen por sí mismos un bien de iure”. Cfr. ZANONI, Ob. Cit. pág. 132.*

¹¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2005, rad. 16.346, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



*patrimonial transmitidas por el fallecimiento*¹¹⁷; tesis consonante con la sostenida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia¹¹⁸.

85. En el asunto *sub examine*, la señora Liliana Báez Román expresó que debido a las constantes amenazas de muerte, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez *“vivía muy nervioso”*¹¹⁹. Por su parte, el señor Fernando José Maldonado Peña sostuvo que: *“Wlamyr [hijo de la víctima] sí me comentó que el papá estaba muy afectado y preocupado por las amenazas que estaba recibiendo”*¹²⁰.

86. Ahora bien, para esta Sala no hay duda de que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez experimentó emociones de angustia y zozobra con ocasión de las amenazas que recibió durante el ejercicio de su actividad periodística. No obstante, no se accederá a la indemnización de dicho perjuicio, puesto que se acreditó que dichos actos amenazantes provenían de terceros ajenos a la actividad estatal e, inclusive, son anteriores a la omisión de protección que ahora se le endilga a la entidad demandada. En ese orden, no existe relación de causalidad alguna entre tales amenazas y la conducta omisiva de la administración.

Solicitud de reconocimiento de indemnización de perjuicios morales a favor de la señora Carmen Yamile Alvarado Reyes

87. Respecto de la solicitud de indemnización de perjuicios reclamado por la señora Carmen Yamile Alvarado Reyes, la Sala negará dicho reconocimiento. Lo anterior, por cuanto si bien se acreditó que la demandante estuvo casada con la víctima directa del daño¹²¹, sin que exista dentro del expediente prueba alguna de la cesación de los efectos de dicha unión, lo cierto es que se encuentra plenamente acreditado que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez convivió con la señora María Eugenia Piedrahita Márquez por más de 16 años, por lo que no resulta posible el reconocimiento indemnizatorio en calidad de cónyuge. Aunado a ello, tampoco se demostró su calidad de tercera damnificada.

¹¹⁷ Consejo de Estado, Subsección A, sentencia del 12 de marzo del 2014, rad. 28.224, M.P. Hernán Andrade Rincón y Consejo de Estado, Subsección B, sentencia del 5 de abril del 2013, rad. 27.231, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, sentencia del 18 de octubre del 2005, rad. 14.491, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena.

¹¹⁹ Fl. 247, c. 1.

¹²⁰ Fl. 262, c. 1.

¹²¹ Registro civil de matrimonio obrante a folio 59 del cuaderno 1.



88. En efecto, dentro del caudal probatorio obran los testimonios¹²² de los señores Jimmy Cáceres Serna, William Manrique Beleño, Luisa Fernanda Yáñez Chacón, Elkin Arley Rosas García, Odmar Javier Valderrama Villamizar y Fernando José Maldonado Peña, quienes coincidieron en afirmar que la señora Carmen Yamile Alvarado fue la esposa del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, pero que al momento de su deceso tenían una relación de “amistad sincera” y que a pesar de que la víctima convivía con otra mujer, siempre estuvo al pendiente de la señora Carmen y de sus hijos Gustavo Adolfo y Wlamyr Palacios Alvarado. No obstante lo anterior, tales pruebas testimoniales no logran acreditar la calidad de tercera damnificada de dicha demandante.

ii) El daño a la vida de relación

89. En la demanda se solicita indemnización por **daño a la vida de relación** a favor de cada uno de los actores, por cuanto *“la ausencia [del señor Julio Hernando Palacios Sánchez] ha traído como consecuencias [la de] privarse de su placentera compañía, de su consejo de amigo, padre, abuelo, ex esposo y compañero, de las enseñanzas, apoyo y protección, que como cabeza de las dos familias daba a sus hijos carnales y de la vida, a su actual compañera, a su ex esposa y a su nieto Nicolás”*¹²³.

90. De cara al perjuicio alegado, vale la pena destacar que, ciertamente, el daño a la vida de relación se entendió inicialmente por la jurisprudencia de esta Corporación como un perjuicio inmaterial autónomo del moral que no solo puede devenir de una lesión física o corporal¹²⁴, sino también por afectaciones que incidan de manera negativa sobre la vida exterior de las personas¹²⁵.

91. Ahora bien, en la sentencias del 15 de agosto (rad n. ° 2002-00004-01(AG) y del 17 de octubre de 2007 (rad n. ° 2001-00029-01(AG) la Sección Tercera cambió la denominación del mencionado perjuicio por el de *“alteración grave a las condiciones de existencia”*, que se acredita con relación a las condiciones de

¹²² Fls. 249-261, c. 1.

¹²³ Fls. 17-18, c. 1.

¹²⁴ Entendido ahora como daño a la salud, en virtud de la sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013, de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, rad. n.º 36460, M.P. Enrique Gil Botero.

¹²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio del 2000, rad. n. ° 11482, M.P. Alier Hernández Henríquez.



existencia previas, con la característica de ser graves, drásticas y extraordinarias, así:

*“En esta oportunidad la Sala aprovecha para, en aras de precisión y rigor en la nomenclatura, dejar de lado el nomen que hasta ahora se ha venido utilizando -en ocasiones de manera inadecuada o excesiva- para acudir al concepto de daño por alteración grave de las condiciones de existencia, el cual ofrece mayor amplitud que el anterior y **abarca no sólo la relación de la víctima con el mundo exterior, sino, de manera más general, esos cambios bruscos y relevantes a las condiciones de una persona en cuanto tal y como expresión de la libertad y el albedrío atributos esenciales a la dignidad humana principio fundante del Estado Social de Derecho colombiano y de su ordenamiento jurídico, según consagra el artículo 1° de la Constitución Política (...)** El reconocimiento de indemnización por concepto del daño por alteración grave de las condiciones de existencia es un rubro del daño inmaterial -que resulta ser plenamente compatible con el reconocimiento del daño moral-, que, desde luego, debe acreditarse en el curso del proceso por quien lo alega y que no se produce por cualquier variación menor, natural o normal de las condiciones de existencia, sino que, por el contrario, solamente se verifica cuando se presenta una alteración anormal y, por supuesto, negativa de tales condiciones”.*

92. De manera más reciente, esta Corporación ha sistematizado la tipología de daños inmateriales¹²⁶, así: *i*) perjuicio moral; *ii*) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico), cuando se deriva de una lesión corporal y *iii*) daños derivados de la vulneración a derechos o bienes protegidos convencional o constitucionalmente, cuando se trata de alteraciones que perjudican la calidad de vida de las personas. De suerte que quienes padecen tales afectaciones tienen derecho ser reparados mediante la adopción de medidas no pecuniarias a favor de la víctima y sus familiares más cercanos y, excepcionalmente, en casos en que la lesión sea de extrema gravedad, al reconocimiento de una indemnización pecuniaria de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, veamos¹²⁷:

*“(…) De acuerdo con la decisión de la Sección de unificar la jurisprudencia en materia de perjuicios inmateriales, se reconocerá de oficio o solicitud de parte, la afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. La cual procederá siempre y cuando, se encuentre acreditada dentro del proceso su concreción y se precise su reparación integral. **Se privilegia la compensación a través de medidas de reparación no pecuniarias** a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero(a)*

¹²⁶ Verbigracia en las providencias de la Sección Tercera de 14 de septiembre de 2011 – rad n.º 19.031 y 38.222, ambas con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero y recientemente en la sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014, rad. n.º 36460. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, rad n.º 26251, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



permanente y los parientes hasta el 1° de consanguinidad, en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos. Debe entenderse comprendida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas “de crianza” (...)

(...) En casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocido con fundamento en el daño a la salud. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño (...).

93. Dilucidado lo anterior, resulta imperioso señalar que cuando los demandantes hacen referencia al “*daño a la vida de relación*”, la Sala entiende que este se desprende de los padecimientos propios que tuvieron que soportar los demandantes a partir de la muerte del Julio Hernando Palacios Sánchez.

94. En ese orden, se advierte que dentro del presente proceso se recibieron los testimonios de los señores Edwar Contreras Ortega, Nelsy García López y Diego Morelli Buendía¹²⁸, quienes dieron cuenta de la aflicción que experimentaron los demandantes a raíz del fallecimiento del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, sin embargo tales manifestaciones guardan más correspondencia con el sufrimiento moral que con el ahora denominado *daños derivados de la vulneración a derechos o bienes protegidos convencional o constitucionalmente*, de suerte que no es cierto que a partir de esto sea viable verificar con certeza el perjuicio solicitado.

95. En consecuencia, esta Subsección no encuentra que exista fundamento para reconocer indemnización por daño a la vida de relación como perjuicio adicional que deba ser resarcido, máxime cuando los quebrantos que se alegan, bien pueden confundirse con la angustia, tristeza y dolor cuya indemnización ya fue reconocida dentro de la tipología de perjuicios morales, y los cuales provinieron de la afectación producida por la muerte del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, por lo que no tienen la virtualidad suficiente para ser compensados doblemente por una medida de reparación no pecuniaria y menos por una en dinero, esto, en atención a la referida jurisprudencia de unificación previamente citada.

¹²⁸ Fls. 239-244, c. 1.



iii) Perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante

96. Respecto de la solicitud de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante a favor de la compañera permanente e hijastros de la víctima directa, la Sala estima que dicho reconocimiento es procedente, en consideración a que en el proceso se encuentra acreditada la actividad productiva del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez. Ahora bien, en relación con los ingresos percibidos por el referido ciudadano se allegaron los siguientes documentos:

- Certificación expedida el 12 de septiembre de 2006 por una contadora pública, en la cual se dejó constancia de que, durante el año gravable de 2004, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez obtuvo unos ingresos por valor de \$51.667.200¹²⁹.

- Certificación elaborada por CSM Ltda. el 25 de octubre de 2004, mediante la cual indicó que le había pagado a la Empresa Publicidad Rumbos, de propiedad de la víctima, la suma de \$300.000 por concepto de publicidad y, que el día 29 de diciembre de 2004 le pagó la suma de \$800.000 por la realización de un programa especial¹³⁰.

- Certificación elaborada por la Empresa de Transportes Tonchala S.A., el 7 de marzo de 2005, mediante la cual señaló que le había pagado a la Empresa Publicidad Rumbos la suma de \$1.750.000 por los servicios de publicidad prestados durante el año de 2004¹³¹.

- Certificación expedida por la Gobernación de Norte de Santander, el 11 de abril de 2005, en la cual indicó que el 21 de enero del mismo año le pagó a la Empresa Publicidad Rumbos la suma de \$270.300, por concepto de publicidad¹³².

- Certificación elaborada por la E.I.S. Cúcuta E.S.P., el 13 de abril de 2005, por medio de la cual precisó que le había pagado a la Empresa Publicidad Rumbos la

¹²⁹ Fl. 103, c. 1.

¹³⁰ Fl. 119, c. 1.

¹³¹ Fl. 128, c. 1.

¹³² Fl. 120, c. 1.



suma de \$539.000 por concepto de emisión de pautas publicitarias entre el 22 de diciembre de 2004 y el 21 de enero de 2005¹³³.

- Certificación expedida por Transoriental S.A., el 19 de abril de 2005, mediante la cual dejó constancia de que le había cancelado a la Empresa Publicidad Rumbos el valor de \$1.700.000, por concepto de publicidad¹³⁴.

- Certificación expedida por Caja Salud ARS-UT, el 21 de abril de 2005, en la cual se precisó que la Empresa Publicidad Rumbos le había prestado sus servicios entre el 15 de diciembre de 2004 y el 14 de enero de 2005 por valor de \$500.000¹³⁵.

- Certificación expedida por Comorient S.A., el 22 de abril de 2005, mediante la cual dejó constancia de que le cancelaba mensualmente a la Empresa Publicidad Rumbos la suma de \$310.000, por concepto de publicidad¹³⁶.

- Certificación elaborada por la Fundación de Estudios Superiores Comfanorte, el 11 de mayo de 2005, mediante la cual indicó que le había pagado a la Empresa Publicidad Rumbos la suma de \$175.000, por concepto de cuñas radiales emitidas en el mes de diciembre de 2004¹³⁷.

- Certificación expedida por Aseo Urbano S.A. E.S.P, el 18 de mayo de 2005, mediante la cual dejó constancia de que la Empresa Publicidad Rumbos le prestó servicios de publicidad desde el año 2003 hasta el mes de noviembre de 2004, por valor de \$200.000 mensuales¹³⁸.

- Certificación expedida el 24 de mayo de 2005 por Apuestas Cúcuta 75 J.J. Pita & Cía. S.A., por medio de la cual señaló que le había pagado a la Empresa Publicidad Rumbos la suma de \$350.000, por concepto de publicidad¹³⁹.

¹³³ Fl. 126, c. 1.

¹³⁴ Fl. 125, c. 1.

¹³⁵ Fl. 120, c. 1.

¹³⁶ Fl. 118, c. 1.

¹³⁷ Fl. 127, c. 1.

¹³⁸ Fl. 120, c. 1.

¹³⁹ Fl. 126, c. 1.



- Certificación expedida el 30 de mayo de 2005 por la entidad Gestión Cúcuta, mediante la cual precisó que le había pagado a la Empresa Publicidad Rumbos durante el año 2004 la suma de \$1.341.000, por concepto de publicidad¹⁴⁰.

- Certificación elaborada el 3 de junio de 2005 por sociedad Servicio de Asistencia Médica Inmediata S.A., por medio de la cual informó que le pagaba mensualmente a la Empresa Publicidad Rumbos la suma de \$157.800, por concepto de publicidad¹⁴¹.

- Certificación expedida el 8 de junio de 2005 por la sociedad Xicos Ltda, en cuya virtud precisó que a la Empresa Publicidad Rumbos se le pagaba la suma mensual de \$200.000, por concepto de publicidad¹⁴².

97. De acuerdo con las anteriores certificaciones se tiene que la Empresa Publicidad Rumbos Ltda., de la cual el señor Julio Hernando Palacios Sánchez era uno de sus socios capitalistas, según se desprende del certificado de existencia y representación legal¹⁴³, suscribió para el año 2004 múltiples contratos de prestación de servicios publicitarios. No obstante, para esta Sala los referidos medios de prueba no demuestran el *quantum* de los ingresos de la víctima, toda vez que solo dan cuenta de los ingresos de una sociedad de la cual él hacía parte.

98. De igual forma, obra el certificado de ingresos de la víctima para el año 2004, elaborado por una contadora pública, en el cual se discriminó cada uno de los valores que recibió la Empresa Publicidad Rumbos Ltda. por concepto de publicidad. Este medio de prueba tampoco acredita la cuantía de los ingresos del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, en tanto que fue elaborada con fundamento en los soportes de ingresos de la citada empresa de publicidad que, como es natural, era una persona jurídica distinta a la víctima directa del daño.

99. En ese orden, como quiera que no se demostró el monto de los ingresos mensuales que percibía la víctima, la tasación del perjuicio se realizará teniendo

¹⁴⁰ Fl. 133, c. 1.

¹⁴¹ Fl. 105, c. 1.

¹⁴² Fl. 122, c. 1.

¹⁴³ Fls. 137-139, c. 1.



en cuenta el salario mínimo legal vigente¹⁴⁴ (\$381.500) para la época en que acaeció el hecho dañoso y se le reducirá el 25% de gastos personales del fallecido, resultando entonces una renta mensual destinada a la ayuda económica del grupo familiar, dejada de percibir por el fallecido de \$286.125. Sin embargo, como el referido valor es inferior al salario mínimo de 2020 (\$980.657), se tomará esta última suma para la correspondiente liquidación, la cual será adicionada en un 25% por concepto de prestaciones sociales. La anterior operación aritmética arroja una suma de \$1´225.821, a este monto se le descuenta el 25%, porcentaje equivalente a lo que la víctima destinaba para su sustento personal, para un resultado de **\$919.365**.

100. Ahora bien, esta Sala advierte que la liquidación de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante atenderá el criterio del acrecimiento a fin de distribuir el monto de dicha indemnización entre cada uno de los demandantes. En efecto, en la sentencia de unificación de jurisprudencia del 22 de abril de 2015, esta Corporación frente a la referida figura señaló:

“A los integrantes del grupo familiar que dejaron de percibir la ayuda económica del fallecido se les liquidará el lucro cesante con el acrecimiento al que tienen derecho, por el hecho de extinguirse la concurrencia de cada uno de los demás miembros que limitaba la participación en los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades del núcleo familiar.

A esos efectos se fijan las cuotas de participación de forma que, alcanzada la edad en que de ordinario se logra la independencia económica de los hijos no discapacitados o agotado el tiempo de la expectativa de vida, la participación dejada de percibir por cada uno se reparte entre los restantes a los que, conforme con las reglas de la liquidación, aún les asiste el derecho a la porción y así sucesivamente. Se debe tener en cuenta, además, que a partir de la fecha en que todos los hijos alcanzan la autonomía económica, el trabajador habría aumentado las reservas para sus propias necesidades. Y, en esas circunstancias, la distribución será del 50% de los ingresos totales para cada consorte, cónyuge o compañero(a), siendo este porcentaje la proporción que se reconocerá al cónyuge superviviente, a partir de entonces¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Al no tenerse constancia de los ingresos percibidos por el señor Julio Hernando Palacios Sánchez, y aplicando la presunción de que se encontraba en edad productiva.

¹⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 15 de abril de 2015, Exp. 19146, CE-SUJ-3-001 de 2015, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



101. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala procederá a reliquidar la indemnización otorgada por lucro cesante a los demandantes, siguiendo los criterios de liquidación de la sentencia precitada, que indica:

“Aplicando los criterios de liquidación del lucro cesante señalados en la jurisprudencia vigente, se procede con el acrecimiento, como sigue:

1) Se establece la renta mensual del fallecido, destinada a la ayuda económica del grupo familiar, a partir de los ingresos mensuales devengados por aquel al momento del deceso. Los salarios no integrales se incrementan en un 25%, por concepto de prestaciones sociales. Del ingreso mensual obtenido se deduce el 25% correspondiente a los gastos personales del trabajador. El valor así calculado se actualiza con el Índice de Precios al Consumidor. El resultado final es la renta actualizada (Ra).

2) Se determina el tiempo máximo durante el cual se habría prolongado la ayuda económica al grupo familiar (Tmax). Al efecto se toma el menor valor, en meses, resultante de comparar el periodo correspondiente al miembro del grupo familiar que hubiere recibido la ayuda durante más largo tiempo, teniendo en cuenta la edad de 25 años, en la que se presume la independencia económica de los hijos no discapacitados y la expectativa de vida en los demás casos, con el periodo correspondiente a la expectativa de vida del fallecido. Asimismo, se halla el tiempo consolidado o transcurrido desde la ocurrencia de los hechos hasta la fecha la sentencia (Tcons), y el tiempo futuro (Tfut), que corresponde al periodo que falta para completar el tiempo máximo de la ayuda económica, esto es, $(Tfut) = (Tmax) - (Tcons)$.

3) Con la renta actualizada (Ra) se calcula la renta destinada a la ayuda económica para el grupo familiar, dejada de percibir por el fallecido, durante el tiempo consolidado (Rc) y el tiempo futuro (Rf), aplicando las fórmulas acogidas por la jurisprudencia vigente (...).

4. Luego, se distribuye entre los actores beneficiarios la renta dejada de percibir por el fallecido durante el tiempo consolidado (Rc) y el tiempo futuro (Rf), teniendo en cuenta i) el periodo durante el que cada uno de ellos la habría percibido; ii) que de existir cónyuge o compañero(a) supérstite e hijos, se asigna el 50% del lucro cesante para el primero, la otra mitad a los hijos por partes iguales y, siendo único beneficiario, al cónyuge o compañero(a) supérstite se le asigna el 50% de la renta dejada de percibir por el trabajador y iii) que la porción dejada de percibir por uno de los beneficiarios acrecerá, por partes iguales, las de los demás. Al efecto, se halla el valor de la renta a distribuir (Vd) como lucro cesante entre los beneficiarios, en cada uno de los periodos en los que debe hacerse el acrecimiento, dividiendo el valor de la renta dejada de percibir - (Rc) o (Rf)- por el tiempo consolidado o futuro - (Tcons) o (Tfut)-, según corresponda y multiplicando el resultado por el número de meses del periodo en el que se va a distribuir (Pd). En los cálculos se utilizarán cifras con dos decimales, salvo en el caso del interés legal señalado”.



102. De conformidad con los referidos criterios, esta Sala observa que para el día en que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez perdió la vida (11 de enero de 2005), contaba con 53 años de edad, seis meses y 16 días¹⁴⁶, por lo que se deduce que le quedaban 25.12 años de vida probable y a su compañera permanente María Eugenia Piedrahita Márquez, de 54 años de edad, 11 meses y 8 días¹⁴⁷, le esperaban 25.74 años de vida, de conformidad con la Resolución 497 del 20 de mayo de 1997 expedida por la Superintendencia Bancaria. Así las cosas y, en atención a que estadísticamente, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez hubiera vivido menos que su compañera, la indemnización se realizará teniendo en cuenta la expectativa de vida de aquél.

103. Adicionalmente, para el 11 de enero de 2005, el señor Julio Hernando Palacios Sánchez tenía como hijos menores de 25 años a Luis Eduardo Robayo Piedrahita quien para dicha fecha contaba con 22 años¹⁴⁸ -y estaba a 27 meses y 19 días de cumplir 25 años-, Josué Leonardo Robayo Piedrahita quien contaba con 21 años¹⁴⁹ -y estaba a 45 meses y 13 días de cumplir 25 años- y Diego Andrés Robayo Piedrahita quien contaba con 17 años¹⁵⁰ -y estaba a 86 meses y seis días de cumplir 25 años-.

104. Siendo así, la compañera hubiera recibido la ayuda durante más largo tiempo, comoquiera que su expectativa de vida es mayor que el periodo faltante para que todos los hijos no discapacitados cumplan la edad de 25 años. Entonces, el tiempo máximo (Tmax) a liquidar será de 25,12 años, o sea, 300 meses de vida probable del fallecido Julio Hernando Palacios Sánchez. De los 300 meses ya se han consolidado (Tcons) **183 meses** (desde el 11 de enero de 2005 hasta el 30 de marzo 2020¹⁵¹) quedando futuros (Tfut) **117 meses**.

Lucro cesante consolidado

¹⁴⁶ Registro civil de nacimiento obrante a folio 47 del cuaderno 1, en el cual se indica que el señor Julio Hernando Palacios Sánchez nació el 22 de junio de 1951.

¹⁴⁷ Registro civil de nacimiento obrante a folio 49 del cuaderno 1, en el cual se indica que la señora María Eugenia Piedrahita Márquez nació el 3 de febrero de 1950.

¹⁴⁸ Nacido el 30 de junio de 1982 según se desprende del registro civil de nacimiento obrante a folio 52 del cuaderno 1.

¹⁴⁹ Nacido el 24 de octubre de 1983, según se desprende del registro civil de nacimiento obrante a folio 51 del cuaderno 1.

¹⁵⁰ Nacido el 17 de marzo de 1987, según se desprende del registro civil de nacimiento obrante a folio 50 del cuaderno 1.

¹⁵¹ Se toma el 30 de marzo de 2020, pues es el último mes que aparece publicado con IPC.



105. Con este valor se calcula la renta dejada de percibir por el fallecido **durante el tiempo consolidado**, así.

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

i

$$S = \$919.365 \frac{(1+0.004867)^{183} - 1}{0.004867}$$

$$\mathbf{S = \$270'403.437}$$

Donde i = al interés mensual legal (0.004867)

n = al tiempo consolidado (Tcons). Desde la fecha en que falleció el señor Julio Hernando Palacios Sánchez hasta el 30 de marzo de 2020 (correspondiente al último IPC publicado a la fecha de la sentencia).
Tcons = 183 meses.

106. De donde, durante el tiempo consolidado (183 meses), el grupo familiar dejó de percibir una renta total de \$270'403.437 que el fallecido habría destinado a su apoyo, por lo tanto, a continuación se distribuirá la referida indemnización entre la compañera e hijos de la víctima.

107. *Primer periodo.* En los primeros 29.67 meses de lucro cesante consolidado (Pd1), mientras Luis Eduardo Robayo Piedrahita alcanza los 25 años de edad, se asigna el valor de la renta consolidada a distribuir (Vd) en ese periodo, o sea:

$$Vd = (S/Tcons) \times Pd1$$

$$Vd = \frac{\$270'403.437 * 29.67 \text{ meses}}{183 \text{ meses}}$$

$$\mathbf{Vd = \$43'840.819,5}$$



108. Es decir que el valor de la renta consolidada a distribuir en el primer periodo, de 29.67 meses, es de **\$43'840.819,5**. De los cuales se asigna el 50% a la compañera de la víctima, señora María Eugenia Piedrahita Márquez, esto es la suma de **\$21'920.409,8** y la otra mitad por partes iguales, o sea la suma de **\$7'306.803** para cada uno de los hijos, Luis Eduardo, Josué Leonardo y Diego Andrés Robayo Piedrahita.

109. *Segundo periodo.* En los siguientes 15.8 meses de lucro cesante consolidado (Pd2), mientras Josué Leonardo Robayo Piedrahita cumple los 25 años de edad, se asigna el valor de la renta consolidada a distribuir (Vd) en ese periodo. O sea:

$$Vd = (S/Tcons) \times Pd2$$

$$Vd = \frac{\$270'403.437 * 15.8 \text{ meses}}{183 \text{ meses}}$$

$$Vd = \$23'346.307,7$$

110. Y la porción que le hubiere correspondido al primer hijo (la mitad del valor de Vd, o sea \$11'673.153,8, dividido entre tres –hijos-), esto es **\$3.891.051,28**, acrece por partes iguales las cuotas de los demás beneficiarios. Luego a la señora María Eugenia Piedrahita Márquez le corresponde la suma de **\$12'970.170,9** y cada uno de los hijos Josué Leonardo y Diego Andrés Robayo Piedrahita la suma de **\$5'188.068,37**.

111. *Tercer periodo.* En los siguientes 40.77 meses de lucro cesante consolidado (Pd3), mientras Diego Andrés Robayo Piedrahita cumple los 25 años de edad, se asigna el valor de la renta consolidada a distribuir (Vd) en ese periodo, calculado como ya se indicó:



$$Vd = (S/Tcons) \times Pd3$$

$$Vd = \frac{\$270'403.437 * 40.77 \text{ meses}}{183 \text{ meses}}$$

$$Vd = \$60'242.339,5$$

112. Y la porción que le hubiere correspondido al segundo hijo (la mitad del valor de Vd, o sea \$30'121.169,7 dividido entre dos –hijos-), esto es **\$15.060.584,8** acrece por partes iguales las cuotas de los demás beneficiarios. Entonces a la señora María Eugenia Piedrahita Márquez le corresponde la suma de **\$37'651.462,1** y a Diego Andrés Robayo Piedrahita la suma de **\$22'590.877,2**.

113. *Cuarto periodo.* En los últimos 96.76 meses de lucro cesante consolidado (Pd4), se asigna el valor de la renta consolidada a distribuir (vd) en ese periodo:

$$Vd = (S/Tcons) \times Pd4$$

$$Vd = \frac{\$270'403.437 * 96.76 \text{ meses}}{183 \text{ meses}}$$

$$Vd = \$142'973.970,29$$

114. Igualmente debe tenerse en cuenta que los **\$142'973.970,29** corresponden al 75% [al inicio se le dedujo de la base el 25% de gastos propios del causante] de los ingresos que hubiera percibido el fallecido, luego de que todos sus hijos alcanzaran 25 años. De esta base se le reconocerá a la cónyuge superviviente el 50% de los ingresos remanentes, esto es la suma de **\$71'486.985,14** pues en esas circunstancias de independencia económica de los hijos, el trabajador habría aumentado las reservas para sus propias necesidades, quedando con esta distribución, el 50% de los ingresos remanentes para cada consorte.



115. En síntesis, la liquidación del lucro cesante consolidado es la siguiente:

	Consolidado primeros 29.67 meses (Pd1)	Consolidado siguientes 15.8 meses (Pd2)	Consolidado siguientes 40.77 meses (Pd3)	Consolidado siguientes 90.43 meses (Pd4)	Total Lucro cesante consolidado
Valor de la renta a distribuir (Vd)	\$43'840.819,5	\$23'346.307,7	\$60'242.339,5	\$142'973.970,29	
María Eugenia (C)	\$21'920.409,8.	\$12'970.170,9	\$37'651.462,1	\$71'486.985,14	\$144'029.027,94
Luis Eduardo (h)	\$7'306.803	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 7'306.803
Josué Leonardo (h)	\$7'306.803	\$5'188.068,37	\$ 0,00	\$ 0,00	\$12'494.871,37
Diego Andrés (h)	\$7'306.803	\$5'188.068,37	\$22'590.877,2.	\$ 0,00	\$35'085.748,57
Incremento para reservas del fallecido. Valor no acrecido (50%)	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$71'486.985,14	\$71'486.985,14
TOTAL RENTA DISTRIBUIDA	\$43'840.819,5	\$ 23'346.307,7	\$60'242.339,5	\$142'973.970,29	\$270'403.437
(Pd1) Hasta la fecha en que Luis Eduardo cumplió los 25 años de edad					
(Pd2) Hasta la fecha en que Josué Leonardo cumplió los 25 años de edad					
(Pd3) Hasta la fecha en que Diego Andrés cumplió los 25 años de edad					
(Pd4) Hasta el 30 de septiembre de 2019 (fecha de la sentencia)					

Lucro cesante futuro

116. Y se calcula la renta dejada de percibir por el fallecido durante el tiempo futuro, así:

$$R_f = R_a \frac{((1+i)^n - 1)}{i(1+i)^n}$$

$$i(1+i)^n$$

$$R_f = \$919.365 \frac{((1+0.004867)^{117}) - 1}{0.004867(1+0.04867)^{117}}$$

$$0.004867(1+0.04867)^{117}$$

$$R_f = \$81'867.799$$

Donde: i = al interés mensual legal (0,004867)



$n = (T_{fut})$. Desde el 3 de abril de 2020, hasta completar la expectativa de vida probable del fallecido, $T_{fut} = 117$ meses.

117. La Sala advierte que no habrá lugar a la distribución de la indemnización entre la compañera e hijos del señor Julio Hernando Palacios Sánchez, por cuanto a la fecha de esta sentencia, los señores Diego Andrés, Josué Leonardo y Luis Eduardo Robayo Piedrahita alcanzaron la edad de 25 años. Clarificado lo anterior, se concluye que durante el tiempo futuro (117 meses) la señora María Eugenia Piedrahita Márquez dejó de percibir una renta total de \$81'867.799 que el fallecido habría destinado a su apoyo.

F. Sin condena en costas

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

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

FALLA:

MODIFICAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 16 de diciembre de 2011 por medio de la cual se accedió en primera instancia a las pretensiones de la demanda, la cual quedará así:

PRIMERO: DECLÁRASE a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, administrativa y patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos sufridos por los demandantes como consecuencia de la muerte del periodista Julio



Hernando Palacios Sánchez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **CONDÉNASE** a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional a pagar las sumas de dinero que se especifican a continuación.

i) A título de perjuicio inmaterial en la modalidad de **daño moral**, para las siguientes personas:

Nombre	Condición	Valor total
María Eugenia Piedrahita Márquez	Compañera de la víctima	100 smlmv
Diego Andrés Robayo Piedrahita	Hijo de la víctima	100 smlmv
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	Hija de la víctima	100 smlmv
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	Hijo de la víctima	100 smlmv
Wlamyr Palacios Alvarado	Hijo de la víctima	100 smlmv
Gustavo Adolfo Palacios Alvarado	Hijo de la víctima	100 smlmv
Nicolás Mauricio Palacios Valderrama	Nieto de la víctima	50 smlmv

ii) A título de daño material, en su modalidad de **lucro cesante consolidado**, las siguientes sumas:

Nombre	Condición	Valor total
María Eugenia Piedrahita Márquez	Compañera de la víctima	\$ 144'029.027,94
Diego Andrés Robayo Piedrahita	Hijo de la víctima	\$ 35'085.748,57
Josué Leonardo Robayo Piedrahita	Hija de la víctima	\$ 12'494.871.37
Luis Eduardo Robayo Piedrahita	Hijo de la víctima	\$ 7'306.803

ii) A título de daño material, en su modalidad de **lucro cesante futuro**, la suma de \$81'867.799 a favor de la señora María Eugenia Robayo Piedrahita.

TERCERO: Se deniegan las demás pretensiones.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

QUINTO: Sin condena en costas.



SEXTO: Para el cumplimiento de la sentencia, estarse a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Subsección

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

(Aclara voto)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado