



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C. nueve (9) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 50001-23-31-000-2012-00196-02 (63211)

Actor: EDNA MURIELLE RUBIO VILLATE

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / DAÑO DERIVADO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO – Daño por tomas guerrilleras – ataque causado por grupos armados al margen de la ley / DAÑO SUFRIDO POR SERVIDORES ESTATALES – integrante de la fuerza pública - secuestro - toma guerrillera de Mitú - INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS - DAÑO A LA SALUD / DAÑO MORAL / LUCRO CESANTE

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 8 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural N° 5, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

“PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL por los perjuicios causados a la demandante con el secuestro y posterior muerte en cautiverio del TC JULIÁN ERNESTO GUEVARA, de conformidad con lo explicado en esta sentencia.

SEGUNDO: Como consecuencia y a título de reparación del daño, CONDENAR a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, a pagar por concepto de perjuicios morales a favor de la demandante en calidad de cónyuge la suma equivalente a CIEN (100) SMMLV.

TERCERO: CONDENAR a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, a pagar a título de perjuicios materiales la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL QUINIENTOS CINCO PESOS (\$695.782.505) para EDNA MURIEL RUBIO VILLATE en calidad de cónyuge.



CUARTO: CONDENAR a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, a la reparación integral de la violación de los derechos humanos de la demandante, para lo cual, de conformidad con lo expuesto en esta providencia, deberán adoptarse las medidas de naturaleza no pecuniaria, descritas en la parte motiva de la misma.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.
(...)"

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 1 de noviembre de 1998 y durante 3 días consecutivos, Mitú fue objeto de una toma guerrillera por parte de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC. La Fuerza Pública intentó repeler el ataque; sin embargo, su capacidad de respuesta era bastante menor en personal y armamento, por lo que rápidamente fueron sometidos por la subversión. Como consecuencia de lo anterior, Julián Ernesto Guevara Castro, miembro de la Policía Nacional, fue secuestrado y, luego de varios años de cautiverio, falleció.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 16 de abril de 2012, Edna Murielle Rubio Villate presentó demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, con el fin de que se le declarara administrativamente responsable por los perjuicios derivados del secuestro y muerte de Julián Ernesto Guevara Castro¹.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

"1. Que se declare administrativamente responsable NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL por el daño antijurídico que sufrió mi poderdante con ocasión del secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio de su esposo, señor Coronel JULIÁN ERNESTO GUEVARA CASTRO, q.e.p.d., por parte del grupo subversivo autodenominado FARC, según hechos que ocurrieron a partir del primero (1º) de noviembre de 1998 en la toma de la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés.

2. Que se condene a la demandada a pagar los perjuicios irrogados a mis mandantes con fundamento en la anterior declaración, de acuerdo a la estimación que se hace en el capítulo de tasación de perjuicios.

(...)

Por perjuicios morales:

Objetivados: 100 smlmv.

Subjetivados: 100 smlmv.

Por afectación a la vida de relación:

¹ Fls. 1 a 23 del cuaderno 1.



La suma de 1000 smlmv.

*Por daño emergente:
La suma de 100 smlmv.*

*Por lucro cesante:
La suma de 3060 smlmv.*

*Por alteración en las condiciones de existencia:
La suma de 1000 smlmv”.*

2. Fundamentos fácticos de la demanda

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la parte actora expuso que Julián Ernesto Guevara Castro fue trasladado a la ciudad de Mitú, Vaupés, como subcomandante del departamento de la Policía Nacional.

El 1 de noviembre de 1998, Mitú fue atacada por una gran cantidad de miembros (entre 800 y 1.800) de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC.

Julián Guevara Castro combatió durante los 3 días que duró la arremetida hasta que se quedó sin municiones, momento en el que fue secuestrado junto a otras personas y conducido a la selva.

Aseguró la demandante que la incursión armada era un hecho anunciado, de conocimiento de la población y del Estado. Tanto el comandante de la Policía como el jefe de la Sijín habían informado a la Dirección Operativa de la Policía Nacional sobre la posible irrupción del grupo bélico, ante la escasa presencia de unidades de la fuerza pública.

Los organismos de seguridad del Estado sabían que a la zona llegaría un número considerable de integrantes de la guerrilla; sin embargo, no enviaron refuerzos, ni tomaron medidas para resistir la embestida, pese a que el cuerpo policial de Mitú no estaba preparado para ello, por carencia de personal y armamento.

El 3 abril de 2010 fue expedido el certificado de defunción de Julián Guevara Castro, luego de que sus restos fueran devueltos a la familia, gracias a la intervención del Comité Internacional de la Cruz Roja.

La actitud omisiva, negligente y descuidada del Estado llevó al incumplimiento del deber de seguridad de su propio personal, lo que constituía una carga excesiva para la demandante, que no estaba en el deber de soportar.



La anterior experiencia significó para Edna Rubio un daño moral y “a la vida de relación”, debido a la afectación psicológica que le generó un trauma que la mantenía en estado de angustia permanente e incidía negativamente en sus relaciones interpersonales; aunado al perjuicio material sufrido, toda vez que disminuyeron sus ingresos, aspectos que debían ser indemnizados.

Mediante Resolución 2092 de 24 de diciembre de 2010 se reconoció la liquidación de prestaciones a favor de la demandante, teniendo en cuenta la calidad de teniente coronel de la víctima, cuando le correspondía el ascenso póstumo a coronel. Además, se descontaron los valores pagados entre 2006 y 2010, mientras no se tenía certeza sobre el fallecimiento del oficial.

3. Trámite procesal

Mediante auto de 9 de diciembre de 2013, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, revocó la decisión que rechazó la demanda, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta² y, en su lugar, dispuso la admisión³, providencia que se notificó a las demandadas y al Ministerio Público en debida forma⁴.

4. Contestación de la demanda

La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda⁵. Expuso que no había forma de prever la incursión guerrillera al municipio de Mitú, pues los documentos aportados solo permitían inferir la presencia de grupos armados en la zona, pero no un ataque.

Una vez se conoció la situación, se desplegaron las acciones necesarias para proteger a los habitantes y miembros de la fuerza pública, concretamente apoyo aéreo, que, en coordinación con el personal en tierra, ayudó a repeler la arremetida. Agregó que se trató de un hecho sorpresivo perpetrado por individuos ajenos a la administración, lo cual libraba a las autoridades de evitar su ocurrencia y, a su vez, configuraba las causales eximentes de responsabilidad de fuerza mayor o caso fortuito y hecho exclusivo de un tercero.

² Fls. 109 a 111 del cuaderno 1.

³ Fls. 139 a 176 del cuaderno 1. Mediante auto de 22 de mayo de 2015 se admitió la adición de la demanda, providencia debidamente notificada a la parte demandada –fls. 280, 285 del cuaderno 2.

⁴ Fls. 197, 198, 199 del cuaderno 1, 208 del cuaderno 2.

⁵ Fls. 212 a 240 del cuaderno 2.



5. La etapa probatoria y los alegatos de conclusión

A través de providencia de 3 de agosto de 2016⁶, el Tribunal Administrativo del Meta decretó las pruebas solicitadas y, una vez vencido el período probatorio, mediante auto del 31 de mayo de 2017⁷, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional reiteró los argumentos expuestos en su contestación⁸. La parte actora solicitó que se accediera a las pretensiones⁹.

El Ministerio Público conceptuó que se configuró un daño especial, en tanto, aunque Julián Guevara Castro se encontraba en servicio y asumió unos riesgos cuando se vinculó de manera voluntaria, no recibió auxilio por parte del Estado para combatir y evitar el secuestro y posterior fallecimiento¹⁰.

6. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural No. 5, mediante sentencia del 8 de marzo de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda¹¹.

Para el *a quo* quedó acreditado que el comandante de la Policía del departamento del Vaupés alertó al nivel central en varias ocasiones sobre la llegada al territorio de integrantes de la subversión y la posibilidad de un ataque, de acuerdo con la información obtenida por la entidad. Adicionalmente, informó que el número de agentes disponibles no era suficiente para enfrentar una toma guerrillera, por lo que solicitó la presencia de más uniformados con experiencia en combate, a fin de reforzar la seguridad.

Frente a esto no se observaron medidas eficaces en la dirección de la Policía Nacional para estructurar la defensa en el área, pues no había duda de que los integrantes del grupo insurgente superaban a los miembros de la institución en números y en armas. Aunque no había información exacta sobre la fecha y hora en que tendría lugar la incursión armada, era un hecho previsible ante la presencia del personal y el rumor del asalto, lo que resultaba suficiente para prepararse.

⁶ Fl. 476 del cuaderno 3.

⁷ Fl. 503 del cuaderno 3.

⁸ Fls. 505 a 513 del cuaderno 3.

⁹ Fls. 514 a 529 del cuaderno 3.

¹⁰ Fls. 532 a 549 del cuaderno 3.

¹¹ Fls. 550 a 569 del cuaderno del Consejo de Estado.



La omisión en el deber de protección y seguridad de los empleados del Estado permitió que el grupo subversivo atacara con toda su fuerza los días 1 y 2 de noviembre de 1998 la ciudad de Mitú, lo que generó la destrucción de la estructura de la Policía y edificios aledaños, generó descontrol entre los uniformados y se convirtió en el escenario propicio para el secuestro de Guevara Castro, circunstancia que daba lugar a la declaratoria de responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional.

En cuanto a la indemnización de perjuicios, el tribunal reconoció 100 s.m.l.m.v. por perjuicios morales, de acuerdo con la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014 (expediente 31172).

Frente a los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante (consolidado y futuro), se demostró que la demandante, en calidad de cónyuge de la víctima, recibió los salarios que correspondían a su esposo hasta el 31 de julio de 2010 y luego, mediante acto administrativo de 24 de diciembre de 2010, se le reconoció pensión de sobreviviente.

Dado lo anterior, consideró el *a quo* que había lugar al reconocimiento del perjuicio desde agosto de 2010, con base en la mitad del salario base de liquidación, toda vez que el fallecido tenía una hija con la cual se compartía la pensión. Agregó que *“si bien es cierto la Resolución por medio de la cual reconoce una pensión retroactivamente; hace los descuentos de lo pagado por concepto de salarios en actividad, considera esta Colegiatura que tales descuentos corresponden a una reclamación que la actora debe cuestionar a través de otro tipo de acción y no en este proceso”*.

No se reconoció el daño emergente solicitado, debido a que no se probó su causación.

Las pretensiones de la demanda relacionadas con la indemnización del denominado *daño a la vida de relación* fueron negadas, habida cuenta de que hoy en día hacía parte del daño a la salud y solo podía reconocerse a la víctima directa.

El *a quo* consideró que, por tratarse de un asunto que involucraba graves violaciones a derechos humanos, había lugar a adoptar las siguientes medidas de reparación integral: **i)** el envío de copia auténtica de la sentencia al Centro de Memoria Histórica, al alto comisionado de las Naciones Unidas y a la Comisión



Interamericana de Derechos Humanos; **ii)** la publicación de la decisión en la página web de la entidad demandada por un año; **iii)** que el ministro de defensa y el director general de la Policía Nacional realizaran un acto público de reconocimiento de responsabilidad por los hechos acaecidos el 1 de noviembre en Mitú, donde resultó secuestrado Julián Guevara Castro, al tiempo que ofrecieran disculpas y exaltaran la memoria del finado, en presencia de los familiares; **iv)** las víctimas del presente proceso *“deberán ser incorporadas según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011”* y **v)** la Policía Nacional tomaría medidas dirigidas a prevenir hechos similares. Del cumplimiento de dichas órdenes, la demandada enviaría un informe al cabo de los 45 días siguientes a la ejecutoria de la providencia.

7. El recurso de apelación

La parte actora interpuso oportunamente recurso de apelación contra la anterior providencia¹². Solicitó el reconocimiento de 100 s.m.l.m.v. por daños morales en cada una de sus 2 modalidades (objetivados y subjetivados), ya que la sentencia no distinguía entre ellas. Agregó que debía concederse el perjuicio por afectación a la vida de relación de la demandante, quien vivía en constante estado de angustia, zozobra y miedo por la situación padecida, aspecto que difería de la indemnización por daño moral.

Consideró el recurrente que el tribunal se equivocó al liquidar el lucro cesante, en tanto, aunque la víctima tenía una hija, la indemnización no debía tasarse con base en el 50% del salario, ya que la niña no vivía con el causante y una vez cumpliera la mayoría de edad, el perjuicio causado a la demandante se calcularía sobre el 100% de la remuneración.

En relación con las alteraciones en las condiciones de existencia no se condenó en primera instancia, por lo que solicitó que se reconociera.

La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional manifestó su inconformidad con la decisión de primera instancia¹³. Indicó que no estaba demostrado que Julián Guevara Castro se encontrara en una situación diferente a la del resto de los uniformados, en tanto se trató de un riesgo permitido que debían soportar todos los funcionarios de la fuerza pública.

¹² Fls. 570 a 5573 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹³ Fls. 577 a 585 del cuaderno del Consejo de Estado.



Para la demandada no se estructuró la falla en el servicio, dado que la víctima contaba con el entrenamiento para asumir ese tipo de ataques por parte de miembros de grupos armados irregulares y no era cierto que se hubiera omitido alguna actuación que condujera, en últimas, al secuestro y muerte del uniformado.

Insistió en que el acto que generó el daño obedeció al hecho de un tercero. La institución contaba con información sobre la presencia del grupo subversivo, pero ello no permitía inferir una embestida de la magnitud que se presentó; no obstante, una vez se conoció del hecho se prestó la ayuda aérea en coordinación con los policías en tierra, con el fin de contener la agresión y proteger la vida de la comunidad.

8. Trámite en segunda instancia

Los recursos interpuestos fueron concedidos a través de auto del 21 de noviembre de 2018¹⁴, admitidos por esta Corporación el 11 de marzo de 2019¹⁵. Mediante providencia de 4 de julio de 2019¹⁶ se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

La parte actora reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación¹⁷. Las demás partes guardaron silencio.

El Ministerio Público solicitó que se confirmara la decisión de primera instancia y que adicionalmente, se remitiera el expediente a la Jurisdicción Especial para la Paz, con el propósito de que se juzgara a los integrantes del grupo insurgente que participaron de los hechos¹⁸.

III. CONSIDERACIONES

1. Presupuestos de procedibilidad de la acción de reparación directa en el caso *sub examine*

1.1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 129 del C.C.A., por tratarse de un

¹⁴ Fl. 645 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁵ Fl. 649 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁶ Fl. 657 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁷ Fls. 658 a 661 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁸ Fls. 663 a 668 del cuaderno del Consejo de Estado.



proceso de doble instancia, dada su cuantía procesal¹⁹, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011²⁰, que estableció la aplicación inmediata del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011²¹, en tanto que la pretensión mayor excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes²² a la fecha de presentación de la demanda²³.

1.2. El ejercicio oportuno de la acción

En el presente caso, la demanda se sustenta en los perjuicios derivados del secuestro y muerte en cautiverio de Julián Ernesto Guevara Castro. Al respecto, se tiene que el 3 de abril de 2010 se tuvo certeza de su muerte, con la expedición del certificado de defunción emitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que identificó el cuerpo y confirmó su deceso el 20 de enero de 2006.

Así las cosas, el término de caducidad corrió desde el 4 de abril de 2010 hasta el 4 de abril de 2012; no obstante, la parte actora presentó solicitud de conciliación ante el Ministerio Público el 15 de noviembre de 2011, con lo cual suspendió el término de caducidad²⁴.

De conformidad con el artículo 20²⁵ de la Ley 640 de 2001, la conciliación debe intentarse en el menor tiempo posible y, en cualquier caso, antes del vencimiento

¹⁹ La pretensión mayor ascendió a 3.060 s.m.l.m.v., por concepto de lucro cesante, monto que excede ampliamente los 500 s.m.l.m.v. solicitados para la fecha de presentación de la demanda.

²⁰ *“Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.*

En los casos a que hace referencia el último inciso del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, la cuantía se determinará por el valor del cálculo actuarial”.

²¹ En el presente asunto resultan aplicables las reglas de competencia de la Ley 1437 de 2011, en tanto, las reformas establecidas sobre este aspecto mediante la Ley 2080 de 2021 “se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicación de esta ley” (artículo 86 de la Ley 2080 de 2012).

²² A la fecha de presentación de la demanda, 16 de abril de 2012, equivalen a \$283'350.000.

²³ De conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, la competencia se determina según la norma vigente al momento de la presentación de la demanda.

²⁴ Fl. 103 del cuaderno 1.

²⁵ *“Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.*

“La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.



de los 3 meses siguientes a su radicación, en tanto las partes, de común acuerdo, pueden extender dicho plazo para conciliar si lo desean, pero ello no mantendrá la suspensión de la caducidad. Por su parte, el artículo 21 del mismo cuerpo normativo, refiere que:

“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

Con base en lo anterior, la suspensión de la caducidad, derivada del trámite conciliatorio, operó hasta el 15 de febrero de 2012²⁶, pese a que la constancia de conciliación fallida haya sido expedida el 12 de marzo de 2012, toda vez que lo primero que ocurrió fue el vencimiento del plazo de los 3 meses para lograr el acuerdo.

La demanda, por su parte, se presentó el 16 de abril de 2012, es decir de manera oportuna²⁷, dado que, luego de que se reanudara el conteo del plazo extintivo, no habían transcurridos los dos años previstos para su interposición²⁸.

1.3. Legitimación en la causa

1.3.1. La legitimación en la causa del demandante

En el presente asunto se tiene que Edna Murielle Rubio Villate fue la persona que promovió el proceso de la referencia, de ahí que se encuentre probada su legitimación en la causa de hecho.

En cuanto a la legitimación material, la Sala encuentra legitimada en la causa por activa a la demandante como esposa de Julián Ernesto Guevara Castro, según se deriva del registro civil de matrimonio allegado al expediente²⁹.

“PARÁGRAFO. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación”.

²⁶ “(...)”.

Quando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

(...)”.

²⁷ Al respecto, resultan válidas las consideraciones sobre la caducidad en el caso concreto efectuadas por esta Corporación en el auto de 9 de diciembre de 2013, a través del cual se resolvió el recurso de apelación contra la providencia que rechazó la demanda.

²⁸ Al momento en que se suspendió la caducidad faltaban 142 días para su fenecimiento, los que, una vez reanudado el conteo del término, se cumplían el 6 de julio de 2012.



1.3.2. Legitimación en la causa de la demandada

A la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional se le ha efectuado una imputación fáctica y jurídica concreta y, por ello, le asiste legitimación en la causa por pasiva de hecho. La legitimación material se analizará al examinar el fondo de la controversia.

1.4. Validez de los medios de prueba

La parte actora, en la demanda, solicitó que se oficiara a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta para que remitiera con destino a este expediente copia de varias piezas procesales del expediente con radicado 500012331000200240331-00, como prueba trasladada, entre ellas, las investigaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación en el marco de los mismos hechos de la demanda. En su contestación, la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional guardó silencio sobre la solicitud de pruebas.

A través de auto de 3 de agosto de 2016, el Tribunal Administrativo del Meta decretó la prueba pedida por la parte actora, la que fue allegada al expediente mediante oficio de 8 de septiembre de ese mismo año³⁰.

Así las cosas, teniendo en cuenta que las partes tuvieron la oportunidad de conocer el contenido de los documentos allegados como prueba trasladada y de controvertirlos, la Sala los valorará sin restricción alguna³¹.

1.5. Objeto del recurso de apelación

La demandada manifestó su inconformidad, en términos generales, frente a la declaratoria de responsabilidad, pues, a su entender, quedó demostrado que no podía prever la toma organizada por grupos guerrilleros, lo que configuraba una causal eximente de responsabilidad. En todo caso, brindó la asistencia requerida por medios aéreos, lo que permitió ayudar a recuperar el control de la zona.

La parte actora solicitó que se ampliara el reconocimiento de perjuicios a su favor, específicamente que se aumentara la cuantía de los daños morales y el lucro

²⁹ Fl. 72 del cuaderno 1.

³⁰ Fl. 477 del cuaderno 3.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación de 11 de septiembre de 2013, Expediente: 20601, C. P. Danilo Rojas Betancourth.



cesante y se concedieran los perjuicios de daño a la vida de relación y alteración en las condiciones de existencia.

Así las cosas, la Sala queda facultada para analizar de manera global el asunto sometido a su conocimiento, de conformidad con el artículo 357 del C.P.C.³², lo cual no autoriza al juez para desconocer los principios de congruencia y contradicción³³.

1.6. Lo probado en el proceso

En atención al material probatorio obrante en el expediente, recaudado oportunamente y con el lleno de los requisitos legales, se tienen debidamente demostrados en este proceso los siguientes hechos:

El 6 de marzo de 1998, el comandante del departamento de Policía de Vaupés informó a la Dirección Operativa de la Institución, con sede en Bogotá, mediante oficio 00179/COMAN DEVAU, sobre la llegada de miembros de las FARC como apoyo para la toma de Mitú y el transporte de “*gran cantidad de munición, explosivos y armas de apoyo*”, por lo que solicitó el envío de personal capacitado y con experiencia en combate o al menos personal antiguo³⁴. Agregó que “*de presentarse un asalto no contaremos con apoyo*”, ya que la distancia con las otras unidades dificultaba la rápida ayuda, las aeronaves no contaban con autonomía de vuelo y el único sitio donde podrían aterrizar sería obstaculizado por la guerrilla.

³² “La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

³³ “La Sala se pronunciará respecto del monto de la condena impuesta por el Tribunal de primera instancia, por tratarse de un punto apelado por los demandantes; sin embargo, conviene señalar que, en el presente caso, la Fiscalía General de la Nación se adhirió al recurso presentado por la parte actora, lo que, en los términos del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, permite, dada esa circunstancia, que “cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló se hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones” (se destaca).

Lo anterior no implica desconocer los principios de congruencia y de contradicción, e incluso de pretermitir una instancia, no puede entenderse como una habilitación plena para que el ad quem defina el asunto sin sujeción a lo dicho por el a quo o a los argumentos invocados por quienes apelan, sino como una circunstancia ante la cual no resulta aplicable la garantía constitucional a la que se refiere la primera parte de la norma, la de non reformatio in pejus, en virtud de la cual en la segunda instancia no se puede agravar la situación del apelante único, en cuanto se debe entender que el recurso por él interpuesto versa solo sobre los puntos que le resultaron desfavorables”: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2021, radicado: 47001-23-31-000-2011-00400-01(61800). Ver también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de 22 de febrero de 2017, radicado: 68001-23-31-000-2001-02637-01(37683).

³⁴ Fls. 100 a 101 del cuaderno 1.



El 28 de agosto de 1998 se radicó ante la Dirección Operativa de la Policía Nacional en la ciudad de Bogotá el oficio 00594/COMAN DEVAU, suscrito por el comandante del departamento de Policía de Vaupés, Luis Antonio Hernández Páez, que tenía por objeto informar una posible “toma subversiva”. En él se expresó (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores)³⁵:

“Me permito poner en conocimiento de mi General la última información llegada a este Comando, relacionada con una posible toma subversiva.

(...).

Desde antes de la toma a Miraflores, se desplazaron todos hacia el sector del Municipio de Carurú en límites con Miraflores para reforzar esa toma, una vez realizada esta, fueron vistos (no solo subversivos del primer frente porque su cantidad así lo demuestra) desplazándose por el río Vaupés hacia esta Capital gran cantidad de subversivos.

(...).

Conclusión

Según la última información, existe un plan para efectuar un ataque simultáneo de grandes proporciones contra un batallón ubicado en el Departamento de Guainía y el Comando de Policía de Mitú.

Es por ello que Mitú se ha visto invadido de sujetos desconocidos para los moradores habituales, el temor de la población es evidente. También se ha notado el alejamiento de la población había la Policía por temor a represalias.

De acuerdo a lo informado por familiares de subversivos activos, esa toma la tienen preparada para el día 29 de este mes o sea el día sábado.

REQUERIMIENTOS

PERSONAL ACTUAL: Fuerza disponible, cuatro (4) oficiales, dos (2) suboficiales, setenta y tres (73) nivel ejecutivo y cinco (5) agentes, para un total de ochenta y cuatro (84) unidades.

De este personal el día 10 de agosto llegaron catorce (14) patrulleros de la Escuela Eduardo Cuevas, al indagar por su preparación para afrontar una situación difícil, manifestaron que solo habían disparado diez (10) cartuchos de revolver. Se inició una instrucción respecto del manejo del fusil pero teórica, para no gastar la munición, se resume así que estos catorce patrulleros no están en capacidad de aguantar un ataque.

(...).

Se hace necesario que se apoye con más granadas de M-79 porque únicamente contamos con treinta (30) unidades.

Conocedor de las grandes necesidades que tiene la institución, pero también de la realidad que no se recibirá ningún apoyo en caso de un ataque guerrillero, porque las aeronaves no tienen autonomía de vuelo para llegar y que el único sitio de arribo del refuerzo será el aeropuerto y este será el primer objetivo de la guerrilla, sería bueno volver a contar con mínimo cien (100) unidades como los había hasta el mes de enero, pero que ese refuerzo sea personal con experiencia y conocimiento en tácticas de combate”.

Reposa en el expediente el memorando S-2888 de 31 de agosto de 1998, suscrito por Héctor Alfonso Cruz, secretario privado de la Dirección Operativa de la Policía Nacional, con destino al departamento de Vaupés, en respuesta al oficio precedente, en el que se indicó que el director operativo de la institución dispuso “tomar las medidas de seguridad, labores de inteligencia y

³⁵ Fls. 97 a 99 del cuaderno 1.



acercamiento a la comunidad. Coordinación con las autoridades”; empero, no está acreditado cuál fue la estrategia diseñada, ni su implementación³⁶.

Dentro de la investigación disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación contra Jairo Rolando Mora Delgado se estableció que, mediante oficio 206/COMAN SIPOL DEVAU de 26 de septiembre de 1998, el jefe seccional de inteligencia del departamento de Policía de Vaupés informó al investigado, en su calidad de jefe del Área de Orden Público y Seguridad Interior, que (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores)³⁷:

“Para los últimos cinco (5) días han arribado a los alrededores del perímetro urbano de Mitú los tres grandes grupos subversivos pertenecientes al Bloque Oriental de las FARC-EP (...). De igual manera el Bloque Subversivo ha desplegado un control las veinticuatro (24) horas del día por los principales lugares de acceso al municipio, tanto por vía terrestre como fluvial, instalando retenes e identificando en ellos a todos los que de una u otra manera pasan por estos, no permitiendo el paso y acceso después de determinado lugar “Puerto Paloma”, siendo donde existe la mayor concentración especialmente en horas del día de estos, ya que se encuentran realizando entrenamientos y maniobras para llevar a cabo la toma de este municipio que se planea realizar en los próximos días. De igual manera existe una gran preocupación por parte de los Burgomaestres Departamental y Municipal y de la población en general por las manifestaciones y atemorizamiento por parte de estos cabecillas subversivos en su interés por llevar a cabo su cometido”.

El 1 de noviembre de 1998, en horas de la mañana, ocurrió un ataque armado perpetrado por integrantes de la guerrilla denominada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en la ciudad de Mitú, departamento de Vaupés, dirigido contra las instalaciones del comando de Policía, lo que originó un enfrentamiento con la fuerza pública. Como consecuencia de la agresión, Julián Guevara Castro fue secuestrado, junto a otros miembros de la institución.

El 6 de noviembre de 1998, el comandante de la zona oriente antinarcóticos presentó un informe sobre los hechos al director de la Policía Antinarcóticos, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores)³⁸:

“Con la presente me permito informa a mi Coronel, los hechos ocurridos el día 011198, cuando siendo aproximadamente las 06:00 horas fue reportada a la sala de radio de la Base Antinarcóticos de San José del Guaviare, la incursión guerrillera a las instalaciones del Comando Departamento de Policía Vaupés con sede en la población de Mitú, por aproximadamente mil (1000) subversivos al parecer al mando de alias

³⁶ Fl. 96 del cuaderno 1.

³⁷ Fls. 6 a 4, 71 a 72 del cuaderno 4.

³⁸ Fls. 155 a 165 del cuaderno 4.



“Romaña”, inmediatamente este comando procedió a informar dicha novedad a Bogotá. La Dirección antinarcóticos ordenó inmediatamente a este comando el alistamiento de cincuenta hombres con el fin de apoyar al personal que estaba siendo atacado.

El día 011198 a las 14:40 se presentó el señor General PARDO CORTÉS con el fin de asumir el mando de las operaciones de control de la zona afectada.

A las 17:00 horas del mismo día se envió apoyo conjunto de Ejército y Policía; logrando embarcar cien (100) hombres en cinco helicópteros BLACK HAWK, dentro de los cuales se encontraban 1-1-18, Comandos Jungla Antinarcóticos al mando el señor ST. MIRANDA ROJAS JOSÉ RAFAEL.

(...).

A las 11:10 horas aproximadamente del día 021198 un (1) kilómetro antes de llegar a la población de Mitú, fueron emboscados por subversivos pertenecientes al anillo de seguridad de las FARC.

A las 1:15 horas del 031198 fueron rescatados y embarcados en dos helicópteros los cuales fueron llevados a la base de Querari.

A las 13:10 horas del 031198 fueron embarcados los primeros heridos en el avión caza del ejército y transportados a la base de APIAY (...).”

Mediante Resolución 03513 de 3 de diciembre de 1998 del Ministerio de Defensa-Policía Nacional, se declaró provisionalmente desaparecido a un personal perteneciente al departamento de Policía de Vaupés, incluido Julián Guevara Castro, como resultado de un ataque por parte de un grupo subversivo el 1 de noviembre de 1998 en Mitú³⁹. Igualmente, se dispuso que los beneficiarios de los desaparecidos continuarían devengando *“los haberes de actividad en la respectiva pagaduría por el término de dos años o hasta cuando aparezcan, a partir del 1 de noviembre de 1998”*.

A través de la Resolución 00032 de 7 de enero de 1999, se modificó parcialmente la anterior decisión *“en el sentido de declarar secuestrado al personal”*, entre el que figuraba Julián Guevara⁴⁰.

Mediante Decreto N.º 4212 de 21 de noviembre de 2005⁴¹, modificado por el Decreto N.º 1972 de 29 de mayo de 2009, proferido por el Ministerio de Defensa Nacional, se ascendió a Julián Ernesto Guevara al grado de mayor, con fecha 1 de diciembre de 2001⁴².

Por medio del Decreto 4678 de 27 de noviembre de 2009 se ascendió a Julián Guevara al grado de teniente coronel en el cuerpo profesional desde el 1 de diciembre de 2006⁴³.

³⁹ Fls. 382 a 384 del cuaderno 2.

⁴⁰ Fls. 345 a 346 del cuaderno 2.

⁴¹ Fls. 349 a 351 del cuaderno 2.

⁴² Fls. 387 a 390 del cuaderno 2.

⁴³ Fls. 391 a 393 del cuaderno 2.



El 3 de abril de 2010 se expidió el certificado de defunción antecedente para el registro civil por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el que se dejó constancia de que la muerte de Julián Ernesto Guevara Castro ocurrió el 20 de enero de 2006, en zona rural de Mitú, por causa violenta⁴⁴. Consta que el fallecimiento de Julián Ernesto Guevara Castro, ocurrido el 20 de enero de 2006 en Mitú, Vaupés, se registró en el registro civil de defunción el 5 de abril de 2010⁴⁵.

Mediante Resolución 1927 de 21 de junio de 2010 de la Dirección General de la Policía Nacional modificó la Resolución 00032 de 7 enero de 1999 para excluir a Julián Ernesto Guevara Castro del citado acto administrativo desde el 21 de enero de 2006 y establecer que estuvo en calidad de secuestrado desde el 1 de noviembre de 1998 hasta el 20 de enero de 2006, cuando falleció⁴⁶.

Por medio del Decreto 4544 de 2 de diciembre de 2010 se modificó el Decreto 4678 de 27 de noviembre de 2009, *“en el sentido de indicar que el ascenso al grado de teniente coronel del señor Mayor JULIÁN ERNESTO GUEVARA CASTRO es en forma póstuma y su novedad fiscal el 20 de enero de 2006”*⁴⁷ y se le retiró del servicio activo por muerte desde el 20 de enero de 2006. Adicionalmente, se dispuso que los beneficiarios continuarían recibiendo la remuneración de actividad durante 3 meses.

1.7. El daño

Quedó acreditado que Julián Guevara Castro fue secuestrado el 1 de noviembre de 1998, en medio de una toma guerrillera por parte de las FARC en Mitú, situación en la que permaneció hasta el 20 de enero de 2006 cuando falleció, de acuerdo con el registro civil de defunción.

1.8. Del régimen de imputación aplicable

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala de Subsección⁴⁸, la afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal de los profesionales de la fuerza

⁴⁴ Fl. 73 del cuaderno 1.

⁴⁵ Fl. 102 del cuaderno 1.

⁴⁶ Fls. 394 a 395 del cuaderno 2.

⁴⁷ Fls. 414 a 415 del cuaderno 3.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de julio de 2020, exp. 18001 23 31 000 2010 00114 01 (56754). Ver También: sentencias del 13 de mayo de 2015, exp. 66001 23 31 000 2007 00058 01 (37118) y del 14 de septiembre de 2016, exp. 54001233100019980028602 (41349), CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera.



pública constituye un riesgo propio de la actividad que dichos servidores públicos despliegan ordinariamente *-por tal razón, se ha establecido un régimen prestacional de naturaleza especial, diferente al de los demás servidores del Estado-*; de ahí que, cuando el riesgo se concreta, no resulta viable, en principio, atribuirle responsabilidad alguna al Estado por dicha afectación, salvo que se demuestre que el daño ocurrió por una falla en la prestación del servicio o por la materialización de un riesgo excepcional que hubiere padecido el agente del Estado, riesgo que debe ser diferente o mayor al que se vieron sometidos los demás compañeros.

No obstante, si bien las personas que se vinculan a un cuerpo de seguridad del Estado asumen los riesgos propios del servicio, esa carga desaparece cuando se observa una conducta negligente e indiferente de la institución (Ejército, Policía, Fuerza Aérea o Armada Nacional, entre otros) que ponga en situación de indefensión a su personal; por tanto, bajo este supuesto se configuraría una falla en la prestación del servicio⁴⁹.

Recientemente esta subsección reiteró⁵⁰:

Tratándose de supuestos en los cuales se discute la declaratoria de responsabilidad estatal con ocasión de los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como los militares o agentes de Policía, entre otros, la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado, de forma constante y reiterada, ha considerado que, en principio, no se ve comprometida la responsabilidad del Estado, dado que tales daños, como se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado, se cubren con la indemnización a forfait a la cual tienen derecho por virtud de esa vinculación, y sólo habrá lugar a la reparación, por vía de la acción de reparación directa, cuando se hubieren producido por falla del servicio, o cuando se hubiere sometido al funcionario a un riesgo excepcional, diferente o mayor al que deban afrontar sus demás compañeros, o cuando el daño sufrido por la víctima hubiese sido causado con arma de dotación oficial, evento en el cual hay lugar a aplicar el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo. De acuerdo con esto, el Consejo de Estado ha declarado la responsabilidad del Estado en eventos en los cuales se ha acreditado el hecho de haber sometido a los miembros de la fuerza pública a asumir riesgos superiores a los que normalmente deben afrontar, como consecuencia de las acciones u omisiones imputables al Estado.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de mayo de 2001, exp. 12338, CP: Alier Eduardo Hernández Enríquez; sentencia del 26 de febrero de 2009, exp. 6800-123-15000-1999-01399-01 (31842), CP: Enrique Gil Botero, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2013, exp. 13001-23-31-000-1999-01306-01(25583), CP: Danilo Rojas Betancourth (E).

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 24 de septiembre de 2020, radicado: 20001-23-31-000-2010-00415-01(49341). C.P.: José Roberto Sáchica.



En todo caso, se reitera, el funcionario y quienes hayan sufrido perjuicio con el hecho tendrán derecho a las prestaciones e indemnizaciones previamente establecidas en el ordenamiento jurídico (a forfait)⁵¹.

Así mismo, la jurisprudencia de esta sección ha precisado que, en relación con los agentes de la Policía o militares, “el principio de la igualdad siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado”⁵² y no frente a los demás ciudadanos ajenos a dichas actividades. Por lo tanto, si bien es cierto que el deber del Estado de proteger la vida de todas las personas se predica también en relación con los miembros de los cuerpos armados, la asunción voluntaria de los riesgos propios de esas actividades modifica las condiciones en las cuales el Estado debe responder por los daños que éstos puedan llegar a sufrir.

(...)”.

Así las cosas, dado que el secuestro -y posterior muerte en cautiverio- del oficial de la Policía Nacional Julián Ernesto Guevara ocurrió como consecuencia de un ataque perpetrado por miembros de un grupo armado ilegal en la zona donde laboraba, en principio, no se generaría responsabilidad patrimonial del Estado; sin embargo, debe examinarse si la demandada incurrió en una falla en el servicio o si la víctima estuvo expuesta a un riesgo superior o distinto al que estaba obligado a soportar⁵³.

Al respecto, se encuentra probado que meses antes de la toma, el comandante del departamento de Policía de Vaupés informó en varias oportunidades a la Dirección Operativa de la Policía Nacional sobre la presencia de grupos armados irregulares en la región y la posibilidad de un ataque contra el comando. Sobre ello, consta que alertó que no había suficiente personal para contrarrestar la posible toma guerrillera, por lo que pidió apoyo en capacitaciones, armas y personal, en tanto la disponibilidad era escasa para repeler un ataque de grandes proporciones.

Por su parte, el jefe de inteligencia del departamento de Vaupés también manifestó al jefe del Área de Seguridad de la institución la preparación del ataque

⁵¹ “Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 26 de mayo de 2010, Exp. 19.158 y del 14 de julio de 2005, Exp: 15.544, ambas con ponencia de la señora Consejera Ruth Stella Correa Palacio”.

⁵² “En sentencia de 3 de abril de 1997, expediente No. 11.187: “Valga precisar en cuanto al riesgo que asumen quienes se vinculan a las fuerzas armadas, que ese riesgo cubre a todos los integrantes por igual. Sólo cuando alguno de ellos es puesto en circunstancias que intensifican el riesgo puede hablarse de que se rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas. Pero el principio de la igualdad siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado. En tratándose del riesgo a perder la vida o a sufrir lesiones personales, no puede predicarse igualdad entre cualquier asociado y quien pertenece a las fuerzas armadas del Estado. La vinculación a esas instituciones de suyo implica la asunción del riesgo, diferente a aquel que se presenta frente al asociado común”.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 19 de septiembre de 2019. Radicado: 05001-23-31-000-2001-04439-01 (43.669).



y la preocupación de los habitantes de la zona, ante los rumores de la inminente agresión.

Aunado a lo anterior, los rumores sobre una incursión armada eran abundantes y aunque ello no ofrecía certeza sobre su inminencia, obligaba a las autoridades a adelantar labores de inteligencia que le permitieran obtener información fiable sobre la probabilidad del ataque para prepararse, lo cual no ocurrió, o al menos no consta en el expediente.

Si bien la Dirección Operativa de la Policía Nacional ordenó tomar medidas para reforzar el esquema de seguridad, según el memorando de agosto de 1998; lo cierto es que se desconoce cuáles fueron esas estrategias que servirían para el propósito buscado y si efectivamente se materializaron, pues no se allegó prueba alguna relacionada con el suministro del apoyo de armas, labores de inteligencia y recursos humanos solicitados.

En las primeras horas del 1 de noviembre de 1998, ocurrió la anunciada embestida por el grupo armado FARC, sin que se encuentre soportado un apoyo idóneo por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, lo que permitió que el ataque se extendiera hasta el 3 de noviembre siguiente.

Se estableció que la base de Policía de Vaupés estaba conformada por 84 personas, número que desde cualquier óptica resultaba insuficiente para contrarrestar al grupo de 1.000 guerrilleros aproximadamente, que lideraban el asalto armado contra la institución.

La Base Antinarcóticos de San José del Guaviare recibió la solicitud de socorro en la madrugada del 1 de noviembre de 1998; empero, de acuerdo con el informe emitido por la misma dependencia, solo hasta las 5:00 p.m. se pudo enviar un grupo de 100 hombres, por vía aérea, para auxiliar a los uniformados, sin que existan justificaciones razonables sobre la demora; máxime si se tienen en cuenta las alertas previamente descritas, lo que permitió que el grupo irregular mantuviera el control, que la estructura en la cual se resguardaban los policías fuera destruida y, para el caso concreto, que secuestraran a Julián Guevara Castro.

Pese a los llamados de atención previos, en los que se comunicaba al nivel central de las limitaciones a la hora de enviar refuerzos en caso de una arremetida, la entidad demandada omitió el diseño de estrategias eficientes y eficaces para enviar ayuda de urgencia ante la ocurrencia de un siniestro de tal envergadura.



De acuerdo con la información suministrada, el atentado a la estación de policía de Mitú era previsible y no escapaba del conocimiento de la fuerza pública, lo que permitía anticiparse; sin embargo, no se adoptaron medidas determinantes que impidieran o al menos menguaron los efectos del sometimiento al grupo subversivo, ni se conoce sobre la elaboración de un plan o seguimiento para prevenir la incursión armada, que finalizó con el secuestro y muerte de Julián Guevara Castro; por el contrario, se advierte una actitud pasiva u omisiva del Estado frente a la situación.

Así las cosas, la conclusión a la que arriba esta Sala es que el daño resultaba imputable a la demandada a título de falla en el servicio, dado que la omisión por parte del Estado, representada por la entidad demandada, Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, contribuyó al secuestro y muerte en cautiverio de Julián Guevara Castro.

La entidad accionada no logró acreditar los supuestos de hecho que esbozó en su defensa, pues no aparece ninguna prueba relacionada con su tesis; en cambio, lo que se advierte es la omisión o el incumplimiento de las tareas que le eran exigibles, en tanto no demostró que hubiera tomado las medidas idóneas para repeler una posible agresión, pese al conocimiento del contexto. En tal sentido, la demandada no realizó ningún esfuerzo probatorio para justificar su actuación, por lo que no se encuentra desvirtuada la configuración de la falla en el servicio.

En similares términos se pronunció recientemente esta Subsección tras conocer un caso en el que resultó muerto un agente de la Policía Nacional luego de un ataque guerrillero en la población de Algeciras, Huila. En esa oportunidad se dijo⁵⁴:

“No se probó que la Policía Nacional hubiera tomado medidas encaminadas a prevenir el ataque o a contrarrestarlo de forma pronta y eficaz para evitar las muertes de sus agentes y la destrucción de las viviendas aledañas –daños materiales por los cuales ya fue condenada por esta jurisdicción⁵⁵–.

Si bien no se determinó con precisión cuántos agentes enfrentaron el ataque, lo cierto es que el personal de la Policía Nacional fue insuficiente, dada la destrucción de la estación de policía del municipio de Algeciras, Huila, y de las edificaciones aledañas.

Para la Sala, le asiste razón a los apelantes cuando señalan que la Policía Nacional no previó los riesgos que corría la estación de policía del municipio

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de julio de 2020, exp. 41001-23-31-000-2002-00750-01 (55674).

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de octubre de 2005, exp. 41001233100020010094801 (AG), CP: Ruth Stella Correa Palacio.



de Algeciras, Huila, y que la acción criminal de los actores armados ilegales era predecible; sin embargo, no se probó que la entidad tomara medidas especiales, que hubiera examinado la vulnerabilidad de la edificación donde funcionaba la estación de policía, que hubiera incrementado las labores de inteligencia o reforzado el personal operativo, entre otras gestiones, a fin de prevenir o menguar el ataque sufrido por sus uniformados, incluido el agente de la Policía Nacional José Alberto Muñoz Vergara.

Por estas razones, considera la Sala que debe declararse la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a título de falla del servicio, dado que, se itera, el ataque era previsible y no se tomaron las medidas necesarias, ni los cuidados para evitar los daños causados por el ataque, incluidos los sufridos por sus agentes; incluso, la misma entidad accionada reconoció que para la época de los hechos sus medios logísticos y estrategias “no eran los mejores”.

Sobre la toma guerrillera de Mitú, esta Corporación también se ha pronunciado en anteriores oportunidades, en casos en los que, aunque los afectados fueron civiles, se encontró acreditada la responsabilidad de la demandada, bajo los títulos de imputación de falla en el servicio⁵⁶ y daño especial⁵⁷.

Como consecuencia de lo anterior, para la Sala no cabe duda de la configuración de una falla en el servicio y deja sin sustento la pretendida exoneración de responsabilidad planteada en el recurso de apelación de la Policía Nacional. Aunque no se desconoce que se trató de un hecho originado en la actuación de terceros, esto no resulta suficiente para exonerar a la entidad demandada, que omitió realizar acciones positivas para reducir los efectos negativos de sus contrincantes, como se vio.

1.9. Reconocimiento de los perjuicios en el caso concreto

1.9.1. Perjuicios Morales

En la sentencia de primera instancia se reconocieron 100 s.m.l.m.v. a favor de Edna Rubio, por concepto de perjuicios morales; sin embargo, la parte demandante apeló ese punto, con fundamento en que había lugar a reconocer el mismo valor en cada una de las modalidades del daño moral (objetivado y subjetivado).

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de mayo de 2016, exp. 50001-23-31-000-1999-10110-01 (35874). C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección A, sentencia del 27 de mayo de 2015, exp. 50001-23-31-000-1999-40094-01 (33819).C.P.: Hernán Andrade Rincón (E). También: sentencia del 10 de agosto de 2016, exp. 50001-23-31-000-2000-10368-01 (37058).



Como ya lo precisó esta Sección en los fallos de unificación del 28 de agosto de 2014⁵⁸ sobre daños inmateriales, el perjuicio moral se define como “*el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo*”.

Pretende la recurrente que se indemnice el daño moral en sus modalidades de subjetivado y objetivado. Al respecto, vale la pena reiterar la jurisprudencia de esta Corporación sobre el asunto⁵⁹:

“Como quiera que esta Sub Sección ya tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de la reparación del daño moral objetivado, es oportuno reiterar lo que al respecto se dijo en sentencia de 11 de agosto de 2011⁶⁰. En esa providencia se razonó de la siguiente manera:

“Respecto al pedimento resarcitorio por perjuicios morales objetivados, aprovecha la oportunidad la Sala, para recordar que **esta abandonada clasificación** tuvo su origen en los fallos de la H. Corte Suprema de Justicia, proferidos a partir de la década de 1940, reconociendo la doctrina nacional que la sentencia que fijó inicialmente este criterio estableció dos modalidades para diferenciar entre perjuicios morales subjetivos y objetivados⁶¹.

Así los diferenció la Corte⁶²:

‘Hay en torno al daño moral dos géneros de perjuicios: los que emanan de aquél en forma concreta, determinada o determinable, que pudieran llamarse perjuicios morales objetivados; y otros que son indeterminados o indeterminables) inasibles y abstractos, perjuicios moral, no susceptibles de objetivación’.

Esta distinción partía de considerar que la lesión a un bien extrapatrimonial podía traer perjuicios materiales y viceversa, por lo que la Corte Suprema estimó posteriormente que: “el daño moral objetivado puede fácilmente repararse. Tal cosa ocurre con el perjuicio inferido a una persona en su patrimonio por la pérdida de su crédito causada por la difamación o por su inhibición para el trabajo; dicho daño es tangible, estimable con relativa facilidad, concretable en cifras numéricas”⁶³, por lo que, en consecuencia, las repercusiones objetivas del daño moral habían de indemnizarse con

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, expedientes 26.251, 32.988, 27.709, 31.172, 36.149, 28.804, 31.170 y 28.832. CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Ramiro Pazos Guerrero, Carlos Alberto Zambrano, Olga Mélida Valle de De La Hoz, Hernán Andrade Rincón, Stella Conto Díaz del Castillo, Enrique Gil Botero y Danilo Rojas Betancourth respectivamente.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2015, ex. 25000-23-26-000-2000-00945-01 (27251).

⁶⁰ “Sentencia proferida dentro del expediente número 25000-23-26-000-1997-04613-01 (21801). Actor Luis Eduardo Pérez y otros”.

⁶¹ “En tal sentido puede consultarse los siguientes autores: JAVIER TAMAYO JARAMILLO. Tratado de responsabilidad civil, tomo II, Legis. págs. 531-540; y LOPEZ MORALES JAIRO. Perjuicios morales. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. 1997, págs. 21 -23”.

⁶² “Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 1941 junio 20 G.J.T. LI, Nos. 1971-1972”.

⁶³ “Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 1941 junio 20 G.J.T. LI, Nos. 1971-1972. En igual sentido la Corte se había manifestado desde 1937: “Ante todo es de observarse que, en la mayor parte de los casos, el perjuicio moral causa un daño patrimonial: por ejemplo, el ataque a la probidad de un comerciante puede ocasionar la ruina de su negocio.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 1937 septiembre 28 G.J.T. XLV, No. 1929, págs. 758-763”.



aplicación de las normas que regulaban la fijación y resarcimiento del perjuicio material⁶⁴.

De este breve recuento, se desprende que por sus características el perjuicio moral objetivado es de naturaleza eminentemente patrimonial, identificable con esta última clase de perjuicios en sus modalidades de daño emergente y lucro cesante, por lo que no hay lugar a su reconocimiento de manera autónoma, pues de hacerse así, se estaría indemnizando dos veces un mismo perjuicio desde dos enfoques diferentes, trasgrediendo el principio del no enriquecimiento sin causa, en tanto la medida del perjuicio es la medida de la reparación”.

Así las cosas, toda vez que resulta improcedente reparar de manera autónoma el daño moral objetivado, la Sala no accederá a dicha pretensión”.

A partir de lo anterior, no es posible acceder a la pretensión de la parte actora, toda vez que la categoría solicitada de perjuicio moral objetivado se encuentra contenida en la indemnización por daño material.

El Tribunal *a quo* reconoció la cantidad de 100 s.m.l.m.v. para la demandante en su calidad de esposa del oficial de la Policía Nacional Julián Ernesto Guevara, de acuerdo con los topes fijados en los fallos de unificación de 28 de agosto de 2014⁶⁵, específicamente en cuanto al reconocimiento de perjuicios morales en casos de muerte.

No obstante, en dichas providencias, esta Corporación admitió que de manera excepcional podría concederse una indemnización superior “*cuando existan circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral*”, que, en cualquier caso, no superará los 300 s.m.l.m.v.

En el caso concreto, para esta Sala, se configuran especiales circunstancias que elevan la intensidad del daño moral padecido por la demandante, debido al sufrimiento que generó el secuestro durante más de 7 años y posterior muerte de su esposo Julián Guevara, lo que justifica la aplicación de la regla de excepción. Así las cosas, se reconocerá el equivalente a 200 s.m.l.m.v. por el perjuicio moral causado a Edna Rubio.

1.9.2. Daño a la salud

La parte actora, en la demanda y en el recurso de apelación, solicitó 2000 s.m.l.m.v. como consecuencia de la afectación a la vida de relación y alteración a las condiciones de existencia, sustentados en el hecho del sufrimiento, zozobra y

⁶⁴ “Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 1941 junio 20 G.J.T. LI, Nos. 1971-1972”.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, expediente 26.251, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa y expediente 32.988 CP: Ramiro Pazos Guerrero.



daño sicofísico que le causó a la demandante el secuestro y muerte de su esposo, Julián Guevara Castro.

El tribunal de primera instancia consideró que no había lugar a su reconocimiento, toda vez que dichas categorías se encontraban agrupadas en el daño a la salud, de acuerdo con la jurisprudencia, y solo se concedían a la víctima directa del daño, que en este caso era Julián Guevara, quien falleció.

La Sala Plena de la Sección Tercera⁶⁶ adoptó el criterio según el cual, cuando se demanda la indemnización de daños inmateriales provenientes de la lesión a la integridad sicofísica de una persona, ya no es procedente referirse al perjuicio fisiológico o al daño a la vida de relación o incluso a las alteraciones graves de las condiciones de existencia, sino que es pertinente hacer referencia a una nueva tipología de perjuicio, denominada “*daño a la salud*”.

Esta categoría solamente es aplicable en casos en que se solicite la indemnización de perjuicios provenientes de lesiones físicas, únicamente para la víctima directa del daño.

En ese sentido, comparte esta Sala la conclusión a la que llegó el *a quo*, dado que solo se puede reconocer frente a la afectación que se genere como consecuencia de la enfermedad o accidente que refleje alteraciones al nivel del comportamiento y desempeño de la persona, que se encuentre probado en el proceso y se concede única y exclusivamente a favor de la víctima directa; incluso, su tasación se determina por su afectación corporal o psicológica⁶⁷, relativo a los aspectos o componentes funcionales, biológicos y síquicos del ser humano⁶⁸.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala confirmará en este punto la sentencia de primera instancia.

1.9.3. Daño material

La actora manifestó que al liquidar el lucro cesante debía tenerse en cuenta que la hija de Julián Guevara no vivía con el causante y que una vez cumpliera la

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourth y exp. 31170. M.P. Enrique Gil Botero.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2021, radicado: 47001-23-31-000-2011-00400-01(61800).

⁶⁸ En todo caso, de las pruebas arrojadas al expediente, no se encuentra probado una alteración sicofísica en la persona de Edna Rubio, susceptible de indemnización más allá del reconocimiento hecho por daños morales.



mayoría de edad, el perjuicio causado a la demandante se calcularía sobre el 100% de la pensión.

Está demostrado que la Policía Nacional reconoció una pensión de sobrevivientes a Edna Rubio Villate por la muerte de su esposo Julián Guevara Castro, según consta en Resolución número 2092 de 24 de diciembre de 2010.

La Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional expidió la Resolución 02092 de 24 de diciembre de 2010, por medio de la cual “se reconoce cesantías, compensación por muerte y pensión de sobrevivientes a beneficiarios del TC (F) Guevara Castro Julián Ernesto y se ordena el reintegro de valores a presupuesto de la Policía Nacional”, así (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores)⁶⁹:

ARTÍCULO 1º reconocer y ordenar pagar en las proporciones legales, pensión de sobrevivientes, en cuantía equivalente al 62% del sueldo básico de un teniente coronel más las siguientes partidas así: 13% prima de antigüedad, 35% subsidio familiar, 33% prima de actividad y 1/12 prima de navidad, a partir del 21 de enero de 2006, a las siguientes beneficiarias del TC (F) Guevara Castro Julián Ernesto.

FECHA NACIMIENTO	NOMBRES	IDENT.	PARENTESCO
10-07-1974	EDNA MURIELLE RUBIO VILLATE	(...)	CÓNYUGE
15-02-1992	ANA MARÍA GUEVARA MORENO	(...)	HIJA RECONOCIDA

PARÁGRAFO 1º. Disponer que del retroactivo de las mesadas pensionales causadas a favor de las beneficiarias citadas en el presente artículo, se descuenta la suma de CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS DIECINUEVE PESOS CON VEINTISES CENTAVOS (\$142.247.919,26), por concepto de sueldos nominados y cancelados, valor que debe ser reintegrado presupuesto de la Policía Nacional, según lo establecido en la parte considerativa del presente acto administrativo

ARTICULO 2º. Reconocer a los beneficiarios citados en el artículo precedente, la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS CATORCE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS (\$242.514.599,42), por concepto de cesantías definitivas y compensación por muerte

PARÁGRAFO 1º. Del valor reconocido se ordena reintegrar la suma de CUARENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON DIECINUEVE CENTAVOS (\$42.373.554,19) al presupuesto de la Policía Nacional, según lo establecido en la parte considerativa del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO 2º. Ordenar pagar a las beneficiarias citadas en el artículo 1º, la suma líquida de DOSCIENTOS MILLONES CIENTO CUARENTA Y UN MIL CUARENTA Y CINCO PESOS CON VEINTITRES CENTAVOS (\$200.141.045,23).
(...)”.

⁶⁹ Fl. 423 a 427 del cuaderno 3.



Igualmente, consta que la demandante recibió los salarios correspondientes a la remuneración de actividad de su esposo mientras se encontraba secuestrado, desde noviembre de 1998 hasta enero de 2006⁷⁰.

El jefe del Grupo de Pensionados de la Secretaría General de la Policía Nacional certificó que *“respecto a la mesada pensional (...) las mencionadas ingresaron a nómina de pensionados en el mes de enero de 2011, con un total por pagar de \$89.823.564.85 (para cada una) de los cuales de acuerdo al Acto Administrativo enunciado [Resolución 02092] inicialmente se hizo efectivo descuento por valor de \$71.137.459.63, quedando un saldo a favor de cada beneficiaria por valor de \$17.137.459.63. Cabe resaltar que en la actualidad devengan una mesada pensional por valor de \$1.468.522.28⁷¹”*

En esas condiciones, se advierte que la causa del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a la demandante, en su calidad de beneficiaria del fallecido, es la misma por la que procedería la indemnización del **lucro cesante** que solicita, circunstancia que, a juicio de la Sala, tornaría en improcedente su concesión, por cuanto corresponde a la ayuda económica que le habría proporcionado su cónyuge en vida⁷².

No obstante, la entidad demandada, Ministerio de Defensa-Policía Nacional, fundó su inconformidad exclusivamente en la inexistencia de su responsabilidad en el daño alegado en la demanda, cuestión que le impide a esta Sala desmejorar las condiciones reconocidas en primera instancia a la parte demandante, pues ello no fue materia de apelación de la entidad demandada⁷³.

En ese sentido, se procederá a actualizar el monto que fue reconocido en la sentencia de primera instancia, a título de lucro cesante, teniendo como índice inicial la fecha de esta.

De esa manera se procederá a actualizar ese monto así:

⁷⁰ 366 a 368 del cuaderno 2

⁷¹ Fl. 247 del cuaderno 2.

⁷² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 3 y 31 de julio de 2020, radicados: 41001-23-31-000-2002-00750-01 (55674) y 18001-23-31-000-2010-00114-01(56754).

⁷³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias de 26 de mayo de 2016, radicado: 68001-2331-000-2001-02637-01(37683).



Ra = Rh (\$695.782.505) índice final – febrero/2021 (106.58)
índice inicial – marzo/2018 (98.45)

Ra = \$ 753'240.217

Como consecuencia, se reconocerá, a título de perjuicio material en la modalidad de lucro cesante, la suma de setecientos cincuenta y tres millones doscientos cuarenta mil doscientos diecisiete pesos (\$753'240.217).

Frente a las condenas efectuadas por concepto de daño emergente y bienes convencional y constitucionalmente amparados la Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento, por cuanto dichos puntos no fueron objeto de discusión en los recursos de apelación interpuestos por las partes.

2.0. Costas

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

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

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural N. 5, el 8 de marzo de 2018, de acuerdo con la parte motiva de esta sentencia, cuya parte resolutive quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL por los perjuicios causados a la demandante con el secuestro y posterior muerte en cautiverio del TC JULIÁN ERNESTO GUEVARA, de conformidad con lo explicado en esta sentencia.

SEGUNDO: Como consecuencia y a título de reparación del daño, CONDENAR a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, a pagar por concepto de perjuicios morales a favor de la demandante en calidad de cónyuge la suma equivalente a DOSCIENTOS (200) SMMLV.

TERCERO: CONDENAR a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, a pagar a título de perjuicios materiales la suma de setecientos cincuenta y tres millones doscientos cuarenta mil doscientos diecisiete pesos (\$753'240.217) para EDNA MURIEL RUBIO VILLATE en calidad de cónyuge.



CUARTO: CONDENAR a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, a la reparación integral de la violación de los derechos humanos de la demandante, para lo cual, de conformidad con lo expuesto en esta providencia, deberán adoptarse las medidas de naturaleza no pecuniaria, descritas en la parte motiva de la misma.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Cúmplase lo dispuesto en los términos y condiciones establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo”.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, de conformidad con el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



V.F.