



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Carrera 4ª # 2-18. Tel. 8240802. Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, treinta (30) de junio de 2022

EXPEDIENTE: 19-001-33-33-008- 2016-00351-00
DEMANDANTE: GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE Y OTROS
DEMANDADO: LA NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTROS
M. DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

SENTENCIA núm. 083

1.- ANTECEDENTES.

1.1.- La demanda y postura de la parte actora.

El grupo accionante conformado por GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE quien actúa en nombre propio y en representación de su hija STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO; y JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO, por intermedio de apoderado judicial instauraron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, para obtener la declaración de responsabilidad administrativa de la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR, UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN -UNP-, NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y MUNICIPIO DE CALOTO, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios que afirman les fueron ocasionados, como consecuencia de la muerte del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE en hechos ocurridos el 13 de mayo de 2012 en el municipio de Caloto, Cauca.

Como supuestos fácticos, se lee en la demanda que el señor JUAN MANUEL se desempeñaba como personero del municipio de Caloto, Cauca, y en cumplimiento de las funciones propias del cargo recibió múltiples amenazas, las cuales fueron puestas en conocimiento del Ministerio del Interior; pese a ello, únicamente le fueron suministrados para su protección personal un chaleco antibalas y un teléfono celular.

Que el 13 de mayo de 2012 el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE fue asesinado por personas desconocidas, por lo cual, de dicho homicidio todas las entidades son responsables administrativamente, por omisión, y deben responder por los perjuicios causados a los accionantes -índice 02 Demanda expediente electrónico-.

En la oportunidad para alegar de conclusión, señaló el apoderado judicial del grupo demandante que en el presente asunto quedó evidenciado la responsabilidad estatal por el daño causado a los accionantes, por un mal procedimiento de protección a la vida del señor JARAMILLO PAQUE, constituyendo esto una falla del servicio por omisión. Afirmó que los apoderados de las entidades accionadas actuaron con negligencia en la defensa judicial de sus representadas, por lo que solicitó acceder a las pretensiones de la demanda -índice 51 Alegatos expediente electrónico-.

1.2.- La postura y argumentos de defensa de las entidades accionadas.

1.2.1- NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR.

A través de su representante judicial contestó la demanda oportunamente, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de los accionantes, afirmando que ninguna falla en el servicio es imputable a esta entidad.

Aclaró que las funciones de protección que desempeñaba la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia en virtud del artículo 28 de la Ley 782 de 2002, pasaron a ser competencia de la Unidad Nacional de Protección de conformidad con los decretos 4065 y 4912 de 2011. De modo que, al tener los hechos de la demanda sustento en las funciones de protección de los derechos a la vida y seguridad de personas, no es la llamada a responder por

la muerte del señor JARAMILLO PAQUE, pues para el 13 de mayo de 2012 ya no contaba con tales funciones.

Propuso las excepciones de *“falta de legitimación material en la causa por pasiva”, “inexistencia de acción u omisión imputable al Ministerio del Interior (ausencia de nexo causal)”* e *“inexistencia del Derecho”* -índice 15 Contestación Demanda expediente electrónico-.

En la oportunidad para presentar alegatos de conclusión, reiteró los argumentos planteados al contestar la demanda y precisó que mediante la Ley 1444 de 2011 se escindió el Ministerio del Interior y Justicia, pasando las funciones de protección que desempeñaba la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia a ser competencia de la Unidad Nacional de Protección en los términos del decreto 4056 de 2011.

Asimismo, señaló que en el Decreto 4912 de 2011 se encuentran las entidades que tienen a cargo la prevención y protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas, así como la definición de los conceptos de amenaza, riesgo, tipos de riesgo y las etapas del proceso ordinario que se debe seguir para ser beneficiario de las medidas de protección.

Lo anterior, para concluir que, aunque el escindido Ministerio del Interior y de Justicia brindó unas medidas de protección y seguridad al señor JARAMILLO PAQUE en el año 2009, en su momento la entidad actuó conforme a las funciones establecidas, funciones que se trasladaron a la Unidad Nacional de Protección a partir del 31 de octubre de 2011 -índices 48 y 50 Alegatos expediente electrónico-.

1.2.2.- UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP -.

A través de mandatario judicial, esta entidad contestó oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, al considerar que el señor JARAMILLO PAQUE no solicitó formalmente medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección a efecto de valorar su nivel de riesgo, por tanto, no hay responsabilidad en su deceso.

Afirmó que la entidad no era la responsable de garantizar la seguridad ni la protección de la víctima, puesto que no medió solicitud en ese sentido, correspondiéndole aquella garantía a otros organismos estatales en materia de orden público, tales como, la Policía Nacional y el Ejército Nacional.

Formuló las excepciones de *“inexistencia de falla en el servicio imputable a la Unidad Nacional de Protección -inexistencia de nexo causal”, “falta de legitimación material en la causa por pasiva”* e *“inexistencia del derecho”* -índice 16 Contestación Demanda expediente electrónico-.

En sus alegatos de conclusión, el apoderado judicial de esta entidad solicitó negar las pretensiones de la demanda, exponiendo que el trámite del servicio de protección es rogado, requiere solicitud previa con el objeto de que se inicien las diligencias pertinentes; sin embargo, no existe prueba de que el señor JARAMILLO PAQUE o tercera persona haya solicitado a la Unidad Nacional de Protección medidas de protección, resultando imposible para su representada conocer la situación de riesgo en la que se encontraba la víctima.

Refirió que, si bien la jurisprudencia ha señalado ciertas circunstancias en las que el Estado debe responder por las víctimas de un hecho violento causado por terceros, en el presente caso ninguna de estas se dio, pues no existe prueba de que en la muerte del señor JARAMILLO PAQUE hubo complicidad de agentes estatales, tampoco se demostró que la víctima hubiere solicitado previamente medidas de protección o que habiéndolas solicitado la entidad no las hubiere suministrado. Afirmó que tampoco se probó que existiera una circunstancia especial en particular indicativa que el atentado era previsible -índice 52 Contestación Demanda expediente electrónico-.

1.2.3.- NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL.

Asistida de mandatario judicial, esta entidad contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la misma, sosteniendo que no es posible adjudicar a su representada ninguna responsabilidad sobre los hechos que allí se narra.

Sostuvo que, la demanda no logra demostrar los elementos para endilgar responsabilidad a su representada, y que, por el contrario, expone al Ministerio del Interior como la entidad estatal ante la cual se puso de primera mano el conocimiento de las amenazas que recibió el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, y en quien radica la competencia en materia de protección de conformidad con los decretos 2893 y 4912 de 2011.

Formuló como excepciones *“indebida representación judicial de la Nación”, “falta de legitimación en la causa por pasiva”, “inexistencia del nexo causal a favor de la Policía Nacional”, “hecho de un tercero”* -índice 19 Contestación Demanda expediente electrónico-.

No hizo uso del derecho a formular alegatos de conclusión.

1.2.4- NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

A través de abogado la entidad contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, afirmando que no se configuran los elementos para estructurar la responsabilidad extracontractual a su cargo.

Hizo hincapié en que en la demanda no se establece el hecho imputable a la entidad por el cual deba indemnizar a los accionantes, ni estos pusieron en conocimiento del ente investigador amenaza alguna, ni solicitaron protección. Formuló las excepciones de *“ausencia de nexo causal”, “inexistencia de falla de servicio”, “hecho de un tercero”* y *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* -índices 20 y 26 Contestación Demanda expediente electrónico-.

En la oportunidad para alegar de conclusión, la defensa técnica de esta entidad se sostuvo en los argumentos planteados en la contestación de la demanda. Reiteró que la Fiscalía no tuvo conocimiento de las amenazas en contra el señor JARAMILLO PAQUE, ni existía un proceso penal en curso por cuenta de tales amenazas.

Afirmó que la situación fue de conocimiento del Ministerio del Interior, entidad que debió desplegar las actuaciones para proteger la vida del señor personero de Caloto, a la luz del programa de protección y prevención establecido en la Ley 1444 de 2011 y el decreto 4912 de 2011. Sin embargo, únicamente le entregó como medida de protección un celular con 300 minutos y un chaleco por presentar un bajo nivel de riesgo.

También señaló que al tenor del artículo 218 de la Constitución Política es la Policía Nacional la entidad que tiene a cargo garantizar la seguridad ciudadana, por lo que aunado a los anteriores argumentos la Fiscalía General de la Nación no está legitimada en la causa para responder por la muerte del señor JARAMILLO PAQUE, amén que la víctima no denunció las amenazas ni estas fueron puestas en conocimiento por parte del Ministerio del Interior -índice 53 Alegatos expediente electrónico-.

1.2.5.- MUNICIPIO DE CALOTO.

Esta entidad, a pesar de haber sido debidamente notificada de la admisión de la demanda, como se observa a índice 14 Notificación Auto Admite Demanda del expediente electrónico, no realizó ningún acto de defensa: no contestó la demanda ni presentó alegatos de conclusión, únicamente asistió a la audiencia inicial y radicó memorial poder -índice 41 Poder Municipio Caloto del expediente electrónico-.

1.3.- Intervención del Ministerio Público.

La representante del Ministerio Público delegada ante este despacho no presentó concepto en este asunto.

2.- CONSIDERACIONES.

2.1.- Presupuestos procesales de competencia y caducidad del medio de control.

Por el lugar de ocurrencia de los hechos este juzgado es competente para conocer del asunto en primera instancia, según lo previsto en los artículos 140 y 155 # 6 de la Ley 1437 de 2011.

En cuanto a la caducidad del medio de control de reparación directa, tenemos que los hechos fundamento del litigio ocurrieron el 13 de mayo de 2012, por lo que en principio la demanda podía ponerse en marcha hasta el 14 de mayo de 2014.

La solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 8 de mayo de 2014 y el 30 de julio siguiente fue expedida la constancia de fracaso de la diligencia por parte de la Procuraduría 40 Judicial II para Asuntos Administrativos. Como la demanda se presentó el 1.º de agosto de 2014, se hizo en el término oportuno según lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 literal j) del CPACA.

2.2.- Problema jurídico.

Corresponde al despacho determinar si hay lugar a declarar administrativamente responsables a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR, NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, MUNICIPIO DE CALOTO y a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, por la muerte del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, ocurrida el 13 de mayo de 2012.

Igualmente, se resolverá:

- (i) ¿Cuál es el régimen de responsabilidad estatal por el que se estudiará el presente asunto?
- (ii) ¿Se encuentra probada alguna eximente de responsabilidad a favor de una o todas las entidades demandadas?
- (iii) ¿Están acreditados los perjuicios reclamados en la demanda?

2.3.- Tesis.

Se accederá a las pretensiones de la demanda y se declarará la responsabilidad extracontractual del Estado, condenando a la Nación- Ministerio del Interior a reconocer y pagar los perjuicios que ocasionó a los accionantes la muerte del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, en hechos ocurridos el 13 de mayo de 2012.

2.4.- Razones que soportan la decisión.

Para explicar la tesis planteada se abordará el estudio de los siguientes ejes temáticos: (i) Lo probado en el proceso, (ii) Marco jurídico- falla en el servicio- omisión del deber especial de protección en cabeza del Estado, (iii) Juicio de responsabilidad – valoración probatoria; (iv) La indemnización por los perjuicios reclamados y acreditados.

PRIMERO: Lo probado en el proceso.

❖ Relación marital y de parentesco:

- Según sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Caloto, ejecutoriada el 30 de octubre de 2013, entre el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE y la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE existió una unión marital de hecho, desde enero de 2002 hasta el 13 de mayo de 2012 -índice 02 Demanda, pág. 8 a 17 expediente electrónico-.
- Con base en la copia del folio del registro civil que obra en el cuaderno principal, se acredita que STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO es hija del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE y la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE -índice 02 Demanda, pág. 30 expediente electrónico-.

❖ En cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos:

- De acuerdo con la copia del folio del registro civil de defunción del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, su deceso ocurrió el 13 de mayo de 2012 -índice 02 Demanda, pág. 29 expediente electrónico-.

- Según formato para la entrega de equipos celulares nro. CC08-2482, del Ministerio del Interior y de Justicia, el 17 de marzo de 2009 la Dirección de Derechos Humanos suministró como medida de protección al señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, un teléfono celular con 300 minutos en calidad de préstamo, en razón de presentar “*RIESGO QUE AMERITA ADOPTAR MEDIDAS PROTECTIVAS*” -índice 02 Demanda, pág. 6 expediente electrónico-.
- De conformidad con formato para la entrega de chalecos nro. 3947, del Ministerio del Interior y de Justicia, el 26 de febrero de 2010 la Dirección de Derechos Humanos suministró como medida de protección al señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, un chaleco antibalas en calidad de préstamo, en razón de presentar “*RIESGO QUE AMERITA ADOPTAR MEDIDAS PROTECTIVAS*” -índice 02 Demanda, pág. 7 expediente electrónico-.

❖ Situación laboral de la víctima y perjuicios del grupo accionante:

- Según certificación expedida por el presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura del Cauca, el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE identificado con CC nro. 16798645 y T.P. nro. 126.398, aparece inscrito como abogado titular con direcciones registradas en el municipio de Caloto -Cuaderno de pruebas, pág. 17 y 18 expediente electrónico-.
- Obra constancia expedida por la oficina de Talento Humano de la alcaldía de Caloto, en la que se lee que el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE laboró como personero de ese municipio, desde el 14 de noviembre de 2008 hasta el 13 de mayo de 2012, con una asignación salarial de \$ 3´629.518 -índice 02 Demanda, pág. 4 expediente electrónico-.
- Reposo informe pericial elaborado por psicólogo con enfoque dinámico, perteneciente a la Comisaría de Familia de Caloto, Cauca, quien realizó visita socio familiar a los accionantes -índice 02 Demanda, pág. 52 a 58 expediente electrónico-.
- Obra valoración psicológica -índice 02 Demanda, pág. 60 a 85 expediente electrónico- e historia clínica de la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE -índice 02 Demanda, pág. 86 a 282 expediente electrónico-.
- Obra valoración psicológica -índice 02 Demanda, pág. 286 a 313 expediente electrónico- e historia clínica de JUAN JACOBO JARAMILLO -índice 02 Demanda, pág. 314 a 354 expediente electrónico-.
- Obra valoración psicológica -índice 02 Demanda, pág. 356 a 379 expediente electrónico- e historia clínica de STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO -índice 02 Demanda, pág. 380 a 493 expediente electrónico-.
- En audiencia de pruebas se recaudó el testimonio de OLGA MANZANO LENIS, LEONOR ANGULO RIVERA y DORA SALAZAR JORDAN. También la declaración de parte de la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE y del joven JUAN JACOBO JARAMILLO - índices 45 y 46 Acta y Video Audiencia Pruebas expediente electrónico-. Veamos:

En su testimonio, las señoras OLGA MANZANO LENIS, LEONOR ANGULO RIVERA y DORA SALAZAR JORDAN manifestaron que no presenciaron el momento en que falleció el señor JUAN MANUEL, pero les consta el sufrimiento moral y el perjuicio económico que su muerte causó en su esposa e hijos. También informaron que para aquella época era muy complejo el orden público en el municipio de Caloto, afirmando la señora OLGA que la población padeció aproximadamente seis tomas guerrilleras.

En su declaración de parte, la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE expuso que su compañero permanente le informó que estaba preocupado por las amenazas contra su vida en razón de su cargo; que solicitó protección en dos ocasiones obteniendo del Ministerio del Interior un celular y un chaleco antibalas, tal y como se indica en los documentos anexos a la demanda, teniendo que devolver el teléfono aproximadamente un año después. Aseguró que él fue hasta la ciudad de Bogotá a solicitar a la UNP escoltas, pero no le dieron esa medida de protección.

También manifestó que el alcalde de Caloto conocía de las amenazas en contra de su compañero permanente y que recuerda que la policía hizo ronda en su casa en dos ocasiones, pero de manera espaciada.

En su declaración de parte, el joven JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO declaró que el señor JUAN MANUEL fue amenazado en razón de su trabajo, por ello pidió escoltas a la Unidad Nacional de Protección, entidad que le hizo estudio que arrojó bajo nivel de riesgo, asignándole un celular y un chaleco. Narró que la policía hacía rondas, pero no en los últimos días. Puntualizó que el municipio de Caloto tenía un orden público complejo, había tomas de la guerrilla y también atentados a policías. Anotó que fue él quien encontró a su padre asesinado, escena que le causó gran impacto, la muerte de su padre ha causado mucho sufrimiento en el seno familiar.

SEGUNDO: Marco jurídico.

✓ Generalidades de la responsabilidad administrativa del Estado.

El artículo 2 de la Carta consagra los fines esenciales del Estado colombiano, entre ellos, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Igualmente, señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por su parte, el artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, ya sea por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Conforme a lo anterior, la Carta refiere dos elementos *sine qua non* para declarar responsable al Estado: (i) la existencia de un daño antijurídico y, (ii) que sea atribuible a la entidad pública bajo alguno de los títulos de imputación.

El daño antijurídico ha sido entendido doctrinaria y jurisprudencialmente como el detrimento que es causado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. El Consejo de Estado¹, lo enmarca dentro de los más altos postulados propios de nuestro ordenamiento Constitucional de la siguiente manera:

"El daño antijurídico comprendido, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general.

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la "antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima". Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado "que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado le corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración".

1 CONSEJO DE ESTADO- SECCION TERCERA SUBSECCION C- consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1996-12379-01(25334).

De igual manera, la jurisprudencia constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los "principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2 y 58 de la Constitución".

Según lo expuesto, para que el daño sea catalogado como antijurídico en nada influye la conducta del agente o entidad causante del daño; la antijuridicidad de la lesión deviene de la ausencia de título legal que imponga a quien padece el daño la obligación de soportarlo, un daño pues, será antijurídico, si quien lo sufre no estaba jurídicamente obligado a cargar con sus efectos nocivos, independientemente de que el mismo haya sido causado de manera lícita o ilícita, por una conducta diligente y cuidadosa o imprudente o descuidada; ora contrariando un deber de actuar, ora dando cumplimiento a un mandato legal.

En el asunto bajo estudio, el daño comprendido como el primer elemento en un juicio de responsabilidad, lo constituye la muerte del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, surgiendo ese elemento esencial que da origen y sustento a la existencia de la institución de la responsabilidad extracontractual.

Ahora bien, la existencia y verificación de ese daño antijurídico es un requisito indispensable más no suficiente para derivar la responsabilidad del Estado, pues tal como se expuso ut supra, el artículo 90 de la Carta impone al operador jurídico determinar si el mismo resulta imputable a una autoridad pública.

En cuanto a la imputabilidad de los daños señalados a la administración, es pertinente poner de presente que la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno, señaló que, así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que, este puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación:

"En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.

En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia².

Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia citada, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas tengan que resolverse de la misma forma, pues, se insiste, el juez puede -en cada caso concreto- válidamente considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

✓ Falla del servicio - omisión del deber especial de protección en cabeza del Estado.

El régimen de responsabilidad que cobijará el presente caso es el subjetivo de falla en el servicio, atendiendo el deber especial de protección del Estado respecto del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, de acuerdo con el cargo que desempeñaba como personero del municipio de Caloto, y al riesgo por razón del cargo, conocido y reconocido previamente por una entidad estatal.

² Consejo de Estado, Sección Tercera- Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 19001233100019990081501 (21515), actor: María Hermenza Tunubala Aranda, C.P. Hernán Andrade Rincón.

En efecto, el Consejo de Estado ha señalado que, incluso en aquellos casos en los que no se ha solicitado formalmente protección a las autoridades, es deber del Estado proteger a las personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, pueden sufrir algún tipo de ataque.

Esto dijo la sección tercera, subsección B del Consejo de Estado en sentencia del 6 de diciembre de 2013³:

*"12. La Sala advierte que iniciará el estudio de la declaratoria de responsabilidad de los demandados desde el régimen de la falla en el servicio, por la reiterada posición de esta Sección, según la cual en tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, "los mismos son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a su protección"*⁴.

13. Cabe resaltar que la imputabilidad en el régimen de responsabilidad de la falla en el servicio está llamada a demostrar una relación de causa y efecto entre un daño antijurídico, entendido como aquél que sufre una persona que no se encuentre en el deber legal de soportarlo⁵, y una falla en el servicio, es decir, una conducta negligente u omisiva de parte de la administración que implica su desconocimiento o violación a una obligación a cargo del Estado⁶.

(...)

20. La Sala concuerda con el análisis del a quo en el sentido de que es evidente que no se aportó ninguna prueba al proceso que revele que la víctima hubiera denunciado ante el Ejército Nacional o la Policía amenazas concretas por parte de grupos armados al margen de la ley, que quisieran atentar contra su vida o integridad en razón a su investidura.

21. Más allá de que sí consta que el señor... se acercó a las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación en Villavicencio –ver supra párr. 10.3.-, y a pesar de que es predicable la existencia de un deber de las autoridades de trabajar conjuntamente para la protección de los ciudadanos, lo cierto es que una eventual responsabilidad de la Fiscalía por una omisión respecto de la denuncia, escapa al objeto de estudio de esta decisión, en cuanto la entidad no hace parte del proceso al no haber sido determinada como integrante de la parte demandada en el líbello introductorio al proceso.

22. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que la sentencia de primera instancia, aunque atinada en su análisis de las pruebas aportadas al proceso, deja de lado que la

3 Consejo de Estado, Sección Tercera- Subsección B- consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH- Radicación número: 50001-23-31-000-2001-00150-01(30814)- Actor: MERCEDES FRANCO GALEANO Y OTROS- Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO NACIONAL Y POLICIA NACIONAL- Referencia: REPARACION DIRECTA- Sentencia de 6 de diciembre de 2013.

4 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero del 2009, expediente 18106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ La Corte Constitucional en sentencia C-333 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero consideró: "El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública." En este sentido, Adriano De Cupis indica: "La consideración de la antijuricidad (oposición al derecho) presupone un exacto conocimiento del concepto de derecho. La expresión "derecho" tiene diferentes significados, indicando tanto un conjunto de normas o reglas jurídicas (derecho objetivo), como una facultad de querer conformarla al derecho objetivo (derecho subjetivo) o, finalmente, como objeto del derecho correspondiente a un sujeto, dando de lado a los significados secundarios de ciencia o arte del derecho. Cuando se habla de antijuricidad, con ello se pretende referir al derecho entendido en los dos primeros significados, o sea, al derecho objetivo y al derecho subjetivo". (El daño, Ed. Bosch, Barcelona, 1975, Pg. 84.)

⁶ En este sentido, esta Sección en sentencia del 29 de enero del 2009, expediente n.º 16576, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, indicó: "La falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación –conducta activa u omisiva- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche."

responsabilidad de las entidades demandadas también puede surgir de la previsibilidad que el contexto geográfico e histórico pueda otorgar a un hecho en el que se alega falta de protección estatal. O lo que resulta equivalente, el Estado responde no solo porque no haya prestado protección a alguien que la solicite, sino por no haberla prestado a alguien que la necesitara por la previsibilidad de sufrir una acción que atentara contra su vida o integridad física, aún en el evento en que no la hubiera pedido formalmente.

23. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que existe 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, aún si no han solicitado formalmente protección a las autoridades.

24. Así, por ejemplo, en la sentencia que analizó la responsabilidad del Estado por la muerte del ex ministro Enrique Low Murtra, quien debido a sus acusaciones contra el cartel de Medellín había sido amenazado por las mafias del narcotráfico, se estipuló que los organismos de seguridad del Estado –Policía Nacional y DAS– debían conocer el riesgo que corría su vida y, en consecuencia, estaban obligados a adoptar medidas para protegerlo, aún si no hubiera hecho una solicitud concreta de protección:

Quien a nombre del Estado, en cumplimiento de los deberes que un cargo público le impone, enfrenta una lucha en contra del crimen, la cual genera amenazas en contra de su vida e integridad personal, debe ser protegido por los organismos de seguridad del estado, de por vida si ello es necesario, y sin que sea menester que medie una solicitud de protección; porque esa es precisamente la función de los organismos de seguridad, porque si se arriesga la vida para enfrentar una lucha que corresponde al Estado, tal acto debe ser compensado al menos, con la protección de la vida. Quienes, al ocupar un cargo público, por servir a la comunidad exponen su vida frente a la lucha que el Estado libra contra las mafias del crimen organizado, tienen derecho como mínimo a que se les garantice la protección de su vida, sin que tengan que hacer solicitudes concretas al respecto⁷.

25. En la decisión que declaró al Estado responsable por la muerte del dirigente político Jaime Pardo Leal, se determinó que, dada la naturaleza de sus actividades –era líder del partido “Unión Patriótica”, un colectivo perseguido y diezmado por grupos armados ilegales– tanto a la Policía Nacional como a los organismos de seguridad les correspondía velar por su protección, sin necesidad de que mediara un requerimiento previo:

Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza y concreta cuando quiera que alguna persona invoque la protección de la fuerza de policía por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el ciudadano hace forzosa la intervención del organismo armado.

El carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería, por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, si no de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible⁸.

26. En el fallo que encontró responsable al Estado por la muerte del señor Luis Alfonso Herrera García, inspector de trabajo del municipio de Envigado, Antioquia, quien debido a las autorizaciones que otorgó desde el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social para el despido masivo de trabajadores en distintas empresas del departamento, fue amenazado y luego asesinado por sicarios anónimos, se decidió que en el contexto de un orden público turbado por la violencia no es necesario requerir a las autoridades para que éstas actúen en función de proteger a quienes se sabe que se encuentran en peligro:

Lo que la Sala Plena ha sostenido de manera constante en esta materia de falla del servicio y consecuente responsabilidad administrativa es que en circunstancias de especial conmoción, de quebrantamiento del orden público, de perturbación de la normalidad ciudadana, de zozobra y peligro colectivos, en suma, de anormalidad en términos de convivencia social, no es indispensable que la autoridad sea requerida para que accione, prevenga el daño que pueda presentarse y sea capaz de precaver el hecho que pueda lesionar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. (...)

7 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández.

8 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

La relación del Estado frente al ciudadano implica, no sólo necesariamente la existencia de poderes y deberes, que en el derecho anglosajón se denominan "obligaciones funcionales del Estado", y que son verdaderas obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento acarrea algún tipo de consecuencia o sanción. No podría ser de otra manera, para el caso objeto de juzgamiento, como quiera que el deber del Estado se traducía en su poder y en la necesidad de proteger los derechos del ciudadano, en este caso la vida, aún sin que hubiera mediado solicitud por parte del señor Luis Alonso Herrera⁹.

(...)

33. Por tal razón era un deber endilgable a las entidades estatales el desarrollo de medidas materiales efectivas para garantizar, en la medida de lo posible y en cuanto ello lo permitieran las normas que regulaban el desarrollo de las negociaciones, la vida e integridad física de las personas que encarnaban la autoridad civil y estatal en los municipios.

34. Esa representación era clara en la persona del alcalde del municipio de Vista Hermosa-Meta, señor..., quien, sin embargo, encontrándose incluso residiendo en la ciudad de Villavicencio durante el periodo de licencia concedido al momento de su muerte, se encontraba sin ningún tipo de protección estatal, ignorándose de forma flagrante la especial condición que el ejercicio de sus funciones como regente del municipio implicaban en las extraordinarias circunstancias creadas por el mismo Gobierno Nacional.

35. De esta forma, aunque pueda carecerse de elementos probatorios que permitan determinar el conocimiento previo de amenazas concretas y particulares en contra de la vida de la víctima, es evidente que las circunstancias que envolvían el ejercicio de sus funciones como alcalde le colocaban en una situación que ameritaba que el Estado pusiera especial atención en su protección, algo que no sucedió y que configura la falla en el servicio que alega la parte demandante. (...)" [Hemos destacado].

Se desprende de la jurisprudencia del máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, que los daños que sufran las personas, a causa de hechos violentos cometidos por terceros, son imputables al Estado cuando se demuestra que son consecuencia de una falla del servicio, sea por acción o por omisión, como no proteger la vida e integridad de las personas que lo ameritan por sus condiciones o circunstancias específicas, pretermitiendo adoptar las medidas necesarias para evitar la configuración del hecho dañoso.

TERCERO: Juicio de responsabilidad - valoración probatoria.

La demanda fue interpuesta con la pretensión de que se indemnice a los demandantes por los perjuicios sufridos a causa de la muerte del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE, con fundamento en la garantía de protección que les correspondía a las entidades accionadas, por omisión de sus funciones legales.

De la otra orilla, cada una de las entidades demandadas, a través de representante judicial, se opone a la declaratoria de responsabilidad administrativa, básicamente argumentando que la víctima no formuló directamente o a través de un tercero, denuncia de amenazas ni solicitud de protección, y tampoco les resultaba previsible la materialización del hecho victimizante.

En ese contexto pasamos a decidir el litigio.

Del recaudo probatorio se tiene acreditada la muerte violenta y el cargo que para esa fecha desempeñaba el hoy occiso. Esto es, en cuanto a los hechos, se tiene que efectivamente el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE fungía como personero del municipio de Caloto, Cauca, cuando fue ultimado a bala por persona desconocida el 13 de mayo de 2012.

Asimismo, está probado que previamente a su deceso, la víctima contaba en virtud de su cargo con estudio de nivel de riesgo por parte de la Nación- Ministerio del Interior, entidad que le suministró como medida de protección en el año 2009 un celular con 300 minutos y en el año 2010 un chaleco antibalas; ambas, en principio, por el término de seis meses, con las siguientes condiciones: "(...) *El uso del mencionado elemento entregado es por el tiempo mencionado en el presente documento, pero el Ministerio podrá retirarlo en cualquier tiempo, si así lo considera pertinente tras una reevaluación del nivel de riesgo o por violación a los reglamentos de uso, o cuando deje de ejercer el cargo por el cual se le entrega la medida. (...)*". [Hemos destacado].

9 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16894, C.P. Enrique Gil Botero.

En el curso de este proceso, la mandataria judicial de la Nación- Ministerio del Interior reconoció que su representada adoptó unas medidas de protección y seguridad a favor del señor JARAMILLO PAQUE, pero que, a la fecha de la muerte de la víctima, tales funciones de protección que desempeñaba la Dirección de Derechos Humanos del escindido Ministerio del Interior y de Justicia había pasado a ser competencia de la Unidad Nacional de Protección. Así las cosas, se hace necesario a continuación hacer unas precisiones normativas.

A través de la Ley 1444 de 2011¹⁰, el legislativo ordenó la escisión de algunos ministerios, entre ellos, el Ministerio del Interior y de Justicia, concediendo en el artículo 18 facultades extraordinarias al Presidente de la República, para, entre otros, crear entidades de la rama ejecutiva. Fue así como, mediante el Decreto 4065 de 2011 se creó la Unidad Nacional de Protección, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, que hace parte del Sector Administrativo del Interior y tiene el carácter de organismo nacional de seguridad.

Según dispone el artículo 3 del decreto en comento, dentro del objetivo de la Unidad Nacional de Protección, se encuentra articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional, que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, exceptuando los programas de competencia de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz.

Asimismo, conforme al mandato del artículo 4 del Decreto 4065 de 2011, a la Unidad Nacional de Protección le corresponde, dentro de sus competencias, grosso modo, todo lo relacionado con la prestación del servicio de protección para salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas; definir las medidas de protección que sean oportunas, eficaces e idóneas, atendiendo a los niveles de riesgo identificados, evaluándolas y haciendo el seguimiento respectivo.

Ahora, partiendo del hecho que es obligación del Estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, se unificaron los Programas de Protección existentes con el fin de proteger de manera oportuna, idónea y eficaz a las poblaciones que lo requieran, optimizando los recursos humanos, físicos y financieros; para lo cual, se expidió el Decreto 4912 de 2011¹¹, allí se indicó, en el artículo 20, que, entre otros principios, las acciones en materia de prevención y protección, se rigen por el principio de temporalidad, según el cual, *"Las medidas de protección tienen carácter temporal y se mantendrán mientras subsista un nivel de riesgo extraordinario o extremo, o en tanto la persona permanezca en el cargo, según el caso. Las medidas de prevención son temporales y se mantendrán en tanto persistan las amenazas o vulnerabilidades que enfrenten las comunidades o grupos"*.

Recuérdese que, al entrar en funcionamiento la Unidad Nacional de Protección, en virtud de lo previsto en el artículo 23 del Decreto 4065 de 2011 correspondía a las entidades en cuestión, entregarle todos los archivos existentes relacionados con el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión, que tuvieran relación con las competencias asignadas a la nueva entidad.

10 "Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

11 "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".

De modo que, una vez creada la Unidad Nacional de Protección y transferidos los respectivos archivos, la entidad debía, por virtud del artículo 4 del Decreto 4065 de 2011, evaluar las medidas de protección asignadas a las personas y determinar lo correspondiente en el marco del programa de protección:

"(...)

4. *Hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar.*

(...)

6. *Realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.*

7. *Realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios, para la definición de medidas de protección, en coordinación con los organismos o entidades competentes. (...)*

En este asunto, está acreditado que existía un estudio de nivel del riesgo que se cernía sobre el señor personero del municipio de Caloto, por parte de la Nación- Ministerio del Interior, clasificado como *"RIESGO QUE AMERITA ADOPTAR MEDIDAS PROTECTIVAS"*; por ello, de acuerdo con el mandato del artículo 28 de la Ley 782 de 2002, que modificó el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, le resultaba obligado a la entidad ministerial revisar en forma periódica las medidas de protección que hubiera adoptado en ese caso particular: *"Las medidas de protección correspondientes a este programa serán de carácter temporal y sujetas a revisión periódica"*. De manera que, al no demostrarse en este proceso que se realizó la revisión periódica de las medidas en su momento adoptadas, ya se configura por tal omisión una falla del servicio, pues sin esto no era posible actualizar el nivel de riesgo del señor JARAMILLO PAQUE para que se determinara si este había cesado o requería nuevas medidas de protección.

Además, la Nación- Ministerio del Interior no remitió, a pesar de tener la obligación de hacerlo con la contestación de la demanda, a la luz del artículo 175 parágrafo de la Ley 1437 de 2011, el expediente administrativo con los antecedentes de la actuación por la cual se originó el proceso; esto es, toda la documentación relacionada con el estudio del nivel de riesgo del señor JARAMILLO PAQUE, o en su defecto, indicar y acreditar cuándo y a quién trasladó ese archivo, con el respectivo recibido. Entonces, no demostró que, a pesar de conocer el riesgo que rodeaba al personero de Caloto, en su momento compulsara copias de dicho estudio o canalizara la información que tuvo como base para otorgar la medida de protección, ya sea a la Fiscalía General de la Nación como ente investigador de los hechos punibles, o a la Policía Nacional como garante del orden público y la seguridad ciudadana, o a la Unidad Nacional de Protección como entidad que a partir del año 2011 asumió la competencia en materia de protección de personas, constituyendo esto otra omisión configurativa de una falla del servicio.

Así las cosas, existiendo estudio de nivel de riesgo que arrojó la necesidad de adoptar medidas *PROTECTIVAS*, no es de recibo que para procurar exonerarse de responsabilidad administrativa la Nación- Ministerio del Interior pretenda la demostración de denuncia penal, pues se itera, conforme se observa en los formatos de entrega de elementos de la propia institución, la medida de protección ya estaba otorgada por razón del riesgo extraordinario en calidad de personero municipal; se le había suministrado un chaleco antibalas respecto del cual ninguna novedad se informó en el curso de este proceso judicial, tampoco se probó que la medida hubiera finalizado antes de que la competencia se trasladara a la Unidad Nacional de Protección, y menos que esto hubiera ocurrido en virtud de una nueva evaluación del riesgo, como seguimiento por parte de la entidad ministerial.

Precisamente, el cargo, las funciones desempeñadas por el señor JARAMILLO PAQUE y el estudio de riesgo que había arrojado a su favor medida de protección dos años atrás del homicidio, permiten concluir que la entidad estatal Nación- Ministerio del Interior omitió abiertamente adoptar canales interinstitucionales para proteger la vida del señor personero.

En efecto, aunque en virtud de la ley la función de protección a cargo de la entidad ministerial se trasladó a la Unidad Nacional de Protección, no está acreditado que esta tuviera conocimiento de la medida de protección a favor del señor personero.

De otra parte, está probado que el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE no puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación las amenazas contra su vida, de las que era víctima, de manera que al respecto no se observa ningún contenido obligacional que haya sido defraudado por el ente investigador, dado que es en curso de procesos penales que puede incluir a las personas en el programa de protección de testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía, que no aplica en este caso, o solicitar medidas de protección a favor de las personas a otras autoridades estatales. Corolario, la FGN no tenía competencia para brindar o solicitar protección al personero, toda vez, que este no denunció las amenazas en su contra, desconociendo la entidad los hechos y por ello mal podría atribuírsele responsabilidad en el hecho génesis de la demanda. Se precisa que luego, con ocasión del mencionado homicidio, se abrió la investigación penal correspondiente.

Así, aunque el homicidio haya sido materializado por un tercero ajeno a las entidades demandadas, existe una falla del servicio a cargo de la Nación- Ministerio del Interior, consistente en omitir actualizar el estudio del nivel de riesgo y canalizar institucionalmente la información de amenazas en contra del entonces personero de Caloto, Cauca, a efecto de que las otras entidades estatales dentro de su órbita competencial adoptaran las medidas idóneas en ese caso particular.

Al no estar acreditado que la Nación- Ministerio del Interior hubiera terminado formalmente la medida de protección al señor personero municipal con respaldo en una decisión motivada, tampoco que le hubiere actualizado el estudio del riesgo, y menos que una vez creada la Unidad Nacional de Protección pusiera en conocimiento de esta entidad la situación del señor JARAMILLO PAQUE, le resulta atribuible, por omisión, la muerte de esta víctima, y así se declarará.

Respecto de las demás entidades demandadas, se declarará probada oficiosamente la *falta de legitimación en la causa por pasiva* del municipio de Caloto; se declarará probada la *inexistencia de falla en el servicio imputable a la Unidad Nacional de Protección*, porque no se acreditó que conociera de la medida de protección otorgada a la víctima; se declarará probada la *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* propuesta por la Nación- Policía Nacional, con sustento en que la entidad que conoció de las amenazas fue el Ministerio del Interior, y se declarará probada la *“inexistencia de falla de servicio”* de la Fiscalía General de la Nación, dado que no cursó denuncia penal por amenazas contra la víctima; todo esto atendiendo a que conforme al análisis aquí efectuado la responsabilidad administrativa recae en este caso particular en la Nación- Ministerio del Interior.

CUARTO: La indemnización por los perjuicios reclamados y acreditados.

El artículo 16 de la Ley 446 de 1998 consagra el principio de reparación integral en los siguientes términos:

"Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales".

Partiendo de la responsabilidad administrativa que radica en la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR, debe determinarse la indemnización que por los perjuicios reclamados corresponda al grupo accionante, de conformidad con el grado de parentesco y las relaciones afectivas que se tuvo por probado en la fijación del litigio y las recaudadas en la fase probatoria.

Para tal fin, menester es precisar que la justicia contencioso administrativa es rogada, y dicho carácter impide examinar pretensiones a la luz de disposiciones diferentes de las invocadas en la demanda, es decir, que las providencias se circunscriben únicamente a lo que allí se ha planteado, por ser la demanda un marco de referencia necesario para que el operador jurídico emita su pronunciamiento judicial.

✓ Perjuicio moral.

En la corrección de la demanda se solicita el equivalente a 100 SMLMV por concepto de indemnización por perjuicios morales, para cada uno de los demandantes.

Frente a esta clase de perjuicios ha dicho el Consejo de Estado lo siguiente:

"(...) El daño moral junto con el daño a la vida de relación están ubicados dentro de los daños inmateriales o mal llamados extra patrimoniales; el daño moral entendido como el producido generalmente en el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien (...)

(...) que tratándose del daño moral por la muerte de un pariente la jurisprudencia lo ha inferido entre ciertos grados de parentesco partiendo de la demostración del estado civil entre padres, hijos, hermanos (mayores y menores) y abuelos y teniendo en cuenta la experiencia humana y las relaciones sociales; que a tales inferencias lógicas se les ha denominado "presunciones judiciales" y en ellas el operador jurídico parte o de los hechos sociales o de los hechos plenamente probados, para deducir otros, mediante un proceso lógico que proviene de él, y no de la indicación imperativa del legislador. Puede decirse entonces que el daño moral cuando no existen elementos probatorios directos de convicción se infiere de esa manera indiciaria (...)"¹² (Subraya fuera del texto).

Es decir, que, el perjuicio moral se presume siempre que se pruebe el parentesco y es al Juez a quien le corresponde cuantificar la indemnización que se debe a quien haya sido afectado por parte de la administración sin causa que así lo justifique, pero sujetándose a los parámetros que en sentencia de unificación fijó el Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014 dentro del expediente con radicado interno 27.709 con ponencia del magistrado CARLOS ALBERTO ZAMBRANO, en los siguientes términos:

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
REGLA GENERAL					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
	Relaciones afectivas conyugales y paterno filiales	Relación afectiva del 2° de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3° de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4° de consanguinidad o civil	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

Con base en las pautas jurisprudenciales a las que se ha hecho referencia, se debe presumir el dolor por la muerte de un ser querido, para los familiares hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, esto es, para padres, hijos, hermanos, abuelos y compañera permanente o esposa. Para ellos, no se requiere allegar prueba adicional al parentesco, para ser acreedores de esta indemnización.

Pese a la presunción legal, en este asunto se encuentra acreditado el perjuicio moral con los testimonios recibidos, así como el concepto sociofamiliar realizado por la Comisaría de Familia de Caloto que da cuenta de un cuadro psicoafectivo negativo y depresivo de los integrantes del hogar por la muerte violenta del señor JARAMILLO PAQUE y las dificultades económicas que ello derivó.

12 Consejo de Estado, Sección Tercera. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ. Radicación número: 76001-23-31-000-1994-9874-01(14083). Actor: JORGE ENRIQUE RENGIFO LOZANO Y OTROS. Sentencia de 10 de julio de 2003.

Está probada la unión marital de hecho iniciada desde enero de 2002 hasta el 13 de mayo de 2012 entre el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE y la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE, según copia de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Caloto, ejecutoriada el 30 de octubre de 2013 -índice 02 Demanda, pág. 8 a 17 expediente electrónico-. Igualmente, está acreditada la condición de hija de STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO con la copia del registro civil de nacimiento -índice 02 Demanda, pág. 30 expediente electrónico-.

En el proceso a pesar de que JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO demandó como hijo de la víctima directa, no se aportó la copia del respectivo registro civil de nacimiento. No obstante, en audiencia de pruebas se recibió su declaración de parte y el testimonio de las señoras OLGA MANZANO LENIS, LEONOR ANGULO RIVERA y DORA SALAZAR JORDAN, quienes dieron cuenta de tal condición, así como de la afectación que como hijo sufrió el demandante. En ese orden de ideas se accederá al reconocimiento de la indemnización deprecada.

Bajo esa consideración se condenará a la Nación- Ministerio del Interior al pago de la indemnización por PERJUICIOS MORALES en los siguientes términos:

- Para GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE, en su condición de compañera permanente de la víctima directa, la suma equivalente a CIEN (100) SMLMV.
 - Para STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO, en su condición de hija de la víctima directa, la suma equivalente a CIEN (100) SMLMV.
 - Para JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO, en su condición de hijo de la víctima directa, la suma equivalente a CIEN (100) SMLMV.
- ✓ Perjuicios materiales.
- Lucro cesante.

Se solicitó por este concepto la suma de \$ 1.350´180.696, con la debida actualización, que constituye la suma dejada de percibir por los demandantes.

Al respecto, ha de señalarse que de acuerdo con el contenido del artículo 1106 del Código Civil, el lucro cesante es la ganancia que deja de obtener el acreedor como consecuencia del hecho del que se es responsable; se refiere a una lesión patrimonial consistente en la pérdida de un incremento patrimonial que se haya dejado de obtener como consecuencia de un daño.

De acuerdo con las probanzas del proceso, corresponde condenar a la Nación- Ministerio del Interior al pago de la indemnización por perjuicios materiales a favor de la señora GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE quien nació el 12 de noviembre de 1971, en su condición de compañera permanente, y a favor de sus hijos STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO y JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO, quienes, a la fecha del deceso de su padre (13 de mayo de 2012), eran menores de edad, pues nacieron el 20 de septiembre de 1998 y el 18 de enero de 1996, respectivamente.

Según constancia expedida por la jefe oficina de Talento Humano del municipio de Caloto, a la fecha de su muerte el señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE devengaba una asignación salarial mensual de TRES MILLONES SEISCIENTOS VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS DIECIOCHO PESOS M/Cte. (\$ 3´629.518), a dicho valor deberá realizarse la deducción del 25%, que presumiblemente destinaría la víctima para su propio sustento y gastos personales¹³, arrojando como resultado total la suma de \$ 2.722.138.

Dicho valor, deberá dividirse entre las siguientes personas:

Accionante	Parentesco	porcentaje	Valor
Gloria Ximena Fajardo Aricape	Compañera permanente	50%	\$ 1.361.069
Stephanny Jaramillo Fajardo	Hija	25%	\$ 680.535
Juan Jacobo Jaramillo Fajardo	Hijo	25%	\$ 680.535

13 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de abril de 2015, Radicación interna: 25574.

▪ Lucro cesante consolidado.

Esta modalidad de lucro cesante comprende desde la fecha de los hechos (13 de mayo de 2012), hasta la fecha de la presente sentencia (30 de junio de 2022), lo que corresponde a 121,5 meses, para tal efecto, se aplicará la siguiente fórmula jurisprudencialmente establecida por el Consejo de Estado:

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

S = Es la indemnización a obtener.

Ra = Es la renta o ingreso mensual.

i= Interés puro o técnico: 0.004867

n= Número de meses que comprende el periodo indemnizable: desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la fecha en que se profiere esta sentencia, salvo para JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO, quien cumplió 25 años de edad el 18 de enero de 2021.

- ❖ Para Gloria Ximena Fajardo Aricape (Desde 13 de mayo de 2012 a 30 de junio de 2022):

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

$$S = 1.361.069 \frac{(1+0.004867)^{121,5} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 224.667.831$$

- ❖ Para Stephany Jaramillo Fajardo (Desde 13 de mayo de 2012 a 30 de junio de 2022):

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

$$S = 680.535 \frac{(1+0.004867)^{121,5} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 112.333.998$$

- ❖ Para Juan Jacobo Jaramillo Fajardo (Desde 13 de mayo de 2012 a 18 de enero de 2021, equivalente a 104,16 meses):

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

$$S = 680.535 \frac{(1+0.004867)^{104,16} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 92.030.102$$

▪ Lucro cesante futuro.

La indemnización se calculará con base en la siguiente fórmula:

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

- A favor de STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO (hija):

Se realizará la liquidación desde el día siguiente a la fecha de la sentencia hasta que STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO cumpla 25 años, que es la edad en la cual se presume se debe independizar.

S = Es la suma resultante del período a indemnizar.

Ra = Es la renta o ingreso mensual: \$ 680.535

i= Interés puro o técnico: 0.004867

n= Número de meses que comprende el período indemnizable: desde el día siguiente a la fecha de la sentencia (1.º de julio de 2022) hasta el día que STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO cumpla 25 años de edad (20 de septiembre de 2023), es decir, 14,63 meses.

La fórmula se aplica así:

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

$$S = 680.535 \frac{(1+0.004867)^{14,63} - 1}{0.004867 (1+0.004867)^{14,63}}$$

$$S = 680.535 \frac{0,073615}{0,005225}$$

$$S = 9.588.054$$

- A favor de GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE (compañera permanente):

Para la liquidación del lucro cesante futuro de la Señora Gloria Ximena Fajardo Aricape, se tendrá en cuenta la expectativa de vida probable a la fecha de los hechos, de acuerdo con la fecha de nacimiento de los compañeros permanentes. Sin embargo, no se allegó al proceso el registro civil de nacimiento del señor Juan Manuel Jaramillo Paque, razón por la cual, se deberá ordenar condena in genere, cuyo incidente de liquidación de perjuicios deberá promover la parte actora en tiempo oportuno, bajo los parámetros que a continuación se indica.

Se realizará el cálculo tomando como base la fórmula establecida por el Consejo de Estado, y el periodo comprenderá desde el día siguiente a la fecha de la sentencia, hasta el término de vida probable menor entre los compañeros permanentes, teniendo en cuenta ya sea la edad de la señora Gloria Jimena Fajardo Aricape o del señor Juan Manuel Jaramillo Paque; a este periodo deberá descontarse el periodo consolidado, ya liquidado.

La fórmula es la siguiente:

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

Donde:

S = Es la suma resultante del período a indemnizar.

Ra = Es la renta o ingreso mensual: \$ 1.361.069

i= Interés puro o técnico: 0.004867

n= Número de meses que comprende el período indemnizable, que dependerá del término probable de vida menor, como se señaló.

QUINTO.- COSTAS.

Conforme el artículo 188 del CPACA, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

En este asunto, como prosperaron parcialmente las pretensiones de la demanda, no se condenará en costas, a la luz de lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 365 del C.G.P.

3.- DECISIÓN.

Por lo expuesto el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE

PRIMERO: Declarar probada oficiosamente la excepción de “falta de legitimación material en la causa por pasiva” del municipio de Caloto; y declarar probadas la “inexistencia de falla en el servicio imputable a la Unidad Nacional de Protección”, “falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por la defensa técnica de la Nación- Policía Nacional, “inexistencia de falla de servicio” de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar no probadas las excepciones de “falta de legitimación material en la causa por pasiva”, “inexistencia de acción u omisión imputable al Ministerio del Interior (ausencia de nexo causal)” e “inexistencia del Derecho”, propuestas por la defensa técnica de la Nación- Ministerio del Interior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: Declarar administrativamente responsable a la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR, por la muerte del señor JUAN MANUEL JARAMILLO PAQUE en hechos ocurridos el 13 de mayo de 2012, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Como consecuencia, se condena a la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR, a pagar las siguientes sumas de dinero por concepto de indemnización por los perjuicios causados al grupo accionante:

- Por perjuicio moral:

El equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria de esta sentencia (SMLMV), para cada uno de los actores: GLORIA JIMENA FAJARDO ARICAPE, en su condición de compañera permanente de la víctima directa; STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO y JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO, en su condición de hijos de la víctima directa.

- Por lucro cesante, consolidado y futuro:

ACCIONANTE	PARENTESCO	LUCRO CESANTE CONSOLIDADO	LUCRO CESANTE FUTURO
GLORIA XIMENA FAJARDO ARICAPE.	COMPAÑERA PERMANENTE	\$ 224.667.831	CONDENA IN GENE
STEPHANNY JARAMILLO FAJARDO	HIJA	\$ 112.333.998	\$ 9.588.054
JUAN JACOBO JARAMILLO FAJARDO	HIJO	\$ 92.030.102	NO SE RECONOCE ESTA CLASE DE PERJUICIOS

La concreción de la condena *IN GENE* a favor de la señora GLORIA XIMENA FAJARDO ARICAPE, en calidad de compañera permanente, por concepto de LUCRO CESANTE FUTURO, se determinará por vía incidental con fundamento en el artículo 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta las pautas señaladas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Sin condena en costas, según lo expuesto en esta sentencia.

SEXTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: La NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 192 y 195 del CPACA.

OCTAVO: Notificar esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, y para tales efectos se tendrán en cuenta las siguientes direcciones de correo electrónico: mapaz@procuraduria.gov.co; grupojuridicomejia@hotmail.com; decau.notificacion@policia.gov.co; notificacionesjudiciales@unp.gov.co; noti.judiciales@unp.gov.co; notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co; juridica@caloto-cauca.gov.co; jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co; alberto.munoz@fiscalia.gov.co;

NOVENO: En firme esta providencia entréguese copia con constancia de ejecutoria a la parte interesada, ello a la luz del artículo 114 del Código General del Proceso.

DECIMO: Archivar el expediente una vez cobre firmeza esta providencia. Por secretaría liquídense los gastos del proceso.

Se reconoce personería adjetiva para actuar al abogado SAMUEL ALVAREZ BALLESTEROS, identificado con la CC nro. 79.620.303 y TP nro. 186.605 del C. S. de la Judicatura, como apoderado de la Nación- Ministerio del Interior, en los términos del poder conferido y que obra a índice 56 del expediente electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Jueza



ZULDERY RIVERA ANGULO

Firmado Por:

Zuldery Rivera Angulo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
008
Popayan - Cauca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c9c1b8927a55fd30c12c7a1fe2351785a2e7513c40765859bc036309ab1e7bcb**

Documento generado en 30/06/2022 08:47:57 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>