



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO No. 73001-33-33-004-2017-00185-00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: VIRGINIA QUINTERO GARCIA y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA -POLICIA NACIONAL

I- ASUNTO A DECIDIR

Agotadas las etapas procesales previstas en la norma, procede el Despacho a dictar el fallo que en derecho corresponde, dentro del presente medio de control de REPARACIÓN DIRECTA promovido por la señora VIRGINIA QUINTERO GARCIA Y OTROS, en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL.

II- ANTECEDENTES

1.- Pretensiones:

En audiencia inicial¹ realizada el 30 de agosto de 2018, se estableció que la parte demandante, a través de apoderado, solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

“En relación con las pretensiones, estas consisten en que se declare que la entidad demandada es patrimonialmente responsable por la muerte del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA (q.e.p.s) en hechos ocurridos el día 10 de marzo de 2015, a título de falla en el servicio, por no haberse prestado la adecuada protección a su vida, pese a encontrarse amenazado y estar ordenada su protección por autoridad competente. Como consecuencias de la anterior declaración de responsabilidad, se condene a la demandada a pagar a título de indemnización, los perjuicios morales causados a los demandantes, en la forma detallada en el libelo de la demanda.

Que el valor de las sumas que se vayan a pagar a favor de los demandantes, se ajusten tomando como base el IPC, conforme lo dispuesto en el inciso último del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011”.

2. Fundamentos fácticos

Se establecieron como hechos relevantes dentro del presente medio de control los siguientes en la audiencia inicial²

¹ Fls. 187 y ss

² Ibidem



1. El 02 de julio de 2012 el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA recibió amenaza de muerte a través de escrito medio carta tipo panfleto. (Fol. 22).
2. Mediante queja radicada con el No. SRC 73-2013-032, la señora VIRGINIA QUINTERO GARCIA, madre del causante, puso en conocimiento de la Defensoría del pueblo las amenazas sufridas por su hijo. De esta se corrió traslado a la Seccional de Fiscalías y al Comando de Policía del Tolima. (Fl.23).
3. EL 7 de septiembre de 2012 la Fiscalía solicitó protección policiva para el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA y su familia. (Fl.35).
4. Mediante oficios del 5 de febrero de 2013, el jefe de asuntos jurídicos del departamento del Tolima, solicita al comandante de la estación de policía de Ambalema, se realicen continuas visitas a la vivienda del señor QUINTERO GARCIA (q.e.p.s), y al coordinador de estudios de seguridad realizar el estudio de seguridad y demás acciones para velar por la integridad del hoy occiso. (Fls. 25 y 26).
5. Según afirmación efectuada en el escrito de demanda, el señor JHON JAIRO QUINTERO falleció el 10 de marzo de 2015 por impacto de arma de fuego. “.

3. Contestación de la demanda³

POLICIA NACIONAL (Fols. 105 y ss)

“...Adujo el apoderado de la entidad demandada que no existe constitucional o legalmente una obligación de la Policía Nacional de brindar un servicio de escolta o medida de protección propiamente dicha, pues sería tanto como cometer a la entidad a lo imposible, ya que no puede constituirse en un ente onnipresente.

Señaló que pese a la actitud pasiva de la Fiscalía General de la nación, que en ningún momento se pronunció frente a la protección real del fallecido, la Policía Nacional fue la única entidad que hizo una intervención directa en aras de propender de forma especial en su caso particular.

Agregó que es a la Fiscalía General de la Nación a quien le asiste la responsabilidad directa de tomar medidas de protección a través de la Dirección de Protección y Asistencia, cuando considere que del conocimiento de una conducta punible se pueda inferir una amenaza a la vida e integridad de los partícipes del proceso penal.

Concluyó que es ineludible que el órgano de persecución penal indique la valoración de nivel de riesgo, pues cualquier medida de protección y/o preventiva no puede darse por tiempo indefinido, ya que es necesario que se evalúe periódicamente el nivel de riesgo para saber si se debe o no continuar con la medida.”.

³ Ibidem



4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 12 de junio de 2017, correspondió el mismo a este Despacho, quien mediante auto de fecha 9 de agosto de 2017, admitió la demanda (fol. 91 y s.s.).

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 96 y s.s.), dentro del término de traslado de la demanda, la Entidad demandada contestó la misma. (fls. 105 y ss)

Mediante providencia de fecha 9 de julio de 2018 (fol. 174), se fijó fecha para llevar a cabo la respectiva audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual se llevó a cabo el 4 de abril de 2017, agotándose en ella las instancias previstas en legal forma, habiéndose decretado la práctica de pruebas para cuya práctica se señaló fecha y hora (Fls. 188 y ss).

El día 30 de enero de 2019 se adelantó la audiencia de pruebas y al interior de la misma se ordenó a las partes presentar por escrito sus alegatos de conclusión, dentro de un término de diez (10) días.

5. Alegatos de Conclusión

5.1. Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional (fol. 199 y s.s.)

Señala el apoderado de la parte demandada, que a pesar de invocarse una violación sobre la protección a personas por parte de los accionantes, en ninguna de las pruebas obrantes al interior del expediente se indica con la suficiencia requerida, que la Policía Nacional faltó a sus obligaciones constitucionales y legales, lo que evidencia la ausencia de responsabilidad en este asunto por parte de dicha institución.

Contrario a lo anterior, resalta como a través de los elementos de convicción aportados al cartulario, se logró demostrar no solo que el fallecido tenía un comportamiento contrario a todas las medidas de autocuidado recomendadas sino también, las distintas actuaciones desplegadas por la Policía Nacional respecto del mismo; es así, que se pone de presente no solo la entrega que se hizo al señor Quintero García (q.e.p.s), el día 6 de febrero de 2013, de la guía de medidas de protección y seguridad, sino de las revistas que se hicieron a su residencia durante el mismo año.

Por último, refiere el apoderado de la Policía Nacional, que en este caso ha debido vincularse por pasiva en esta actuación procesal, a la Defensoría del Pueblo Regional Tolima y a la Fiscalía General de la Nación, toda vez que en los hechos de la demanda se indicó que ante dichas autoridades se denunciaron las amenazas de las que fue víctima el hoy occiso, las cuales, según se colige de los medios probatorios, nunca efectuaron lo que conforme a la ley les correspondía, dadas sus



competencias.

5.2. Parte demandante (Fls. 206 y ss).

Por medio de su apoderado la parte demandante solicitó al Despacho acceder a las pretensiones de la demanda, argumentando que no se puede aceptar el argumento justificativo y defensivo de la Policía, cimentado en los antecedentes penales del señor QUINTERO GARCIA (q.e.ps.), para lo cual cita diferentes pronunciamientos del H. Consejo de Estado.

1. Competencia.

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por la naturaleza de éste, los órganos que según la demanda produjeron el hecho objeto de indemnización, la cuantía y por el factor territorial, es decir, por ser este Departamento el lugar donde ocurrieron los hechos que según el escrito de demanda, causaron perjuicios de índole material y moral a los demandantes, según voces del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al definir qué en los procesos de reparación directa se determinará la competencia por el lugar donde se produjeron los hechos.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación de litigio realizada en la diligencia de audiencia inicial corresponde al Despacho determinar si ¿es administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsable la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL, de los daños antijurídicos causados a los demandantes con ocasión de una presunta falla en el servicio, que ocasionó la muerte del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA el día 10 de marzo de 2015?

3. Tesis Planteadas.

3.1. Tesis de la Parte Demandante.

Considera la parte demandante que debe condenarse a la demandada al pago de los perjuicios causados en razón de la muerte del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, pues a su juicio, tal suceso se originó por una falla del servicio por omisión, cimentada en la ausencia de adopción de medidas de seguridad y protección, tendientes a evitar tan fatídico hecho por parte de la Policía Nacional, como garante de los derechos de las personas.

3.2. Tesis de la Parte Demandada

3.2.1. Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional



Adujo que en el presente caso no hay lugar a impartir condena alguna en contra de dicha entidad, puesto que de los elementos probatorios arrimados al expediente es posible colegir, que las obligaciones de la Policía fueron cumplidas a cabalidad, sin que se posible exigírsele aspectos por fuera de su ámbito de competencia.

4. Tesis del Despacho.

La tesis que sostendrá el Despacho se circunscribe a afirmar que **No** se encuentra acreditada la existencia de responsabilidad de la entidad demandada por el daño antijurídico cuya reparación pretenden los demandantes, con la muerte del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, por cuanto, con el material probatorio arrimado no se encuentra demostrado que tal hecho puedan ser atribuidos a la acción u omisión de aquella.

5. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

5.1. La responsabilidad patrimonial del Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y se requiere de la concurrencia de varios elementos a saber: **(i)** el daño antijurídico, **(ii)** la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano del Estado y, **(iii)** el nexo causal entre el daño y la actuación u omisión de la administración.

El **Daño Antijurídico** es entendido en la jurisprudencia Contencioso – Administrativa como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que *“el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”*⁴.

De acuerdo a una debida interpretación del artículo 90 Constitucional, el H. Consejo de Estado⁵ ha enseñado, que la responsabilidad del Estado se origina, de un lado, cuando existe una lesión causada a la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar y, de otro, cuando esa lesión es imputable fáctica y jurídicamente a una autoridad pública. Dicha Tesis fue avalada por la Corte Constitucional en Sentencia

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366).

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, de fecha 01 de marzo de 2006.



C-333 de 1993, en donde expresó, que además de constatar la antijuridicidad del daño, el juzgador debe elaborar un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión.

Al referirnos a la **imputación jurídica y fáctica**, debemos remitirnos a lo explicado por la Sección Tercera del H. Consejo de Estado que considera que *“imputar, para nuestro caso, es atribuir el daño que padeció la víctima al Estado, circunstancia que se constituye en condición sine qua non para declarar la responsabilidad patrimonial de este último (...) la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas en desarrollo del servicio público o en nexo con él, excluyendo la conducta personal del servidor público que, sin conexión con el servicio, causa un daño”*⁶

A partir de la disposición Constitucional señalada, la jurisprudencia y la doctrina contencioso administrativa han desarrollado distintos regímenes de responsabilidad imputables al Estado, como (i) el subjetivo, que se basa en la teoría de la falla del servicio y (ii) el objetivo, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del riesgo excepcional, y por otro, debido a la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, caso en el cual estamos en presencia del régimen del daño especial, por ende, corresponde al Juez analizar los hechos de cada caso concreto y determinar el régimen de responsabilidad aplicable, para resolver el asunto sometido a su consideración de acuerdo con los elementos probatorios allegados, aunque el demandante haya encuadrado el contencioso en un título de imputación disímil, pues en acciones de reparación directa, domina el principio de *iura novit curia*.

En síntesis, existe una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, en forma de mandato imperativo, aplicable a todas las autoridades estatales y en todos los ámbitos de la responsabilidad, siendo una garantía para los administrados, con la consecuente obligación para el Estado de repetir contra sus agentes, cuando la administración pública haya resultado condenada y se demuestre la culpa grave o el dolo de los mismos.

5.2. DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO:

El Consejo de Estado ha declarado la responsabilidad del Estado con fundamento en el incumplimiento de un deber legal de protección señalando que el Estado no solo debe propender por respetar sino también debe garantizar los derechos de las personas, lo que conlleva la asunción de conductas que garanticen que no se ejerzan actos violatorios de estos por parte de sus agentes, e igualmente que asuma conductas encaminadas a impedir que otras personas asuman actuaciones que puedan violar los

⁶ Sentencia del 21 de octubre de 1999, expediente 10948, M.P: Alir Eduardo Hernández Enríquez.



misimos; es decir, el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar que sus agentes o particulares respeten los derechos fundamentales de las personas, e igualmente los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico desde la misma Carta Magna.

Precisado lo anterior, manifiesta el Despacho que el título de imputación en el caso bajo estudio, respecto a la entidad demandada, corresponde a la **falla del servicio**, que se deriva del presunto incumplimiento de una obligación estatal y que se concreta en un funcionamiento anormal o en una inactividad de la Administración. Dicho de otra forma, con el fin de establecer si existe una responsabilidad predicable de la entidad demandada con ocasión del deceso del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA atribuible, según la parte actora, al actuar omisivo del Estado Colombiano, representado en este caso por la Policía Nacional, por no prestar la debida seguridad para salvaguardar su vida e integridad.

5.3. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO POR OMISION, EN RELACIÓN CON FALLAS EN LA PRESTACION DE SERVICIOS DE SEGURIDAD

Al respecto, sea lo primero indicar que, el artículo 1° de la Convención Americana sobre DDHH establece las dos principales obligaciones de los Estados que ante las violaciones de los derechos allí consagrados, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, comprometen la responsabilidad de los Estados Partes. Dicho artículo reza:

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

Así, la primera obligación asumida por los Estados Partes es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención; por ello, el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.

La segunda obligación es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción, mediante un aparato gubernamental, instituciones y estructura del poder público que asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a través de la prevención, investigación y sanción de "toda violación de los derechos reconocidos por la Convención". Dicha estructura debe además procurar por el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

Conforme al artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen una obligación a su cargo en la cual se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales internos, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos y plenamente aplicables en el



orden nacional los derechos y libertades reconocidos; en otras palabras, ajustar el derecho interno a esas disposiciones del ámbito internacional.

Al determinar el alcance del derecho a la vida, a la seguridad personal y la obligación del Estado de proteger a las personas que lo requieren, la H. Corte Constitucional en sentencia T-078 de 2013¹⁷ señaló principalmente que estos derechos y esa obligación estatal de protección constitucional, están incorporados en el ordenamiento jurídico, como derechos fundamentales, y son interpretados a la luz de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia que crean obligaciones internacionales para el país.

Lo anterior pone en evidencia que, la razón de ser de las instituciones y autoridades estatales es la defensa material y formal de todos los individuos del país, más aún, cuando se trata de una persona con necesidad de protección especial. Luego entonces, omitir el cumplimiento de esa garantía de protección no solo genera la responsabilidad del Estado en cabeza del órgano o la persona encargada de la defensa, si no también deslegitima la institucionalidad del Estado, en tanto es este el protagonista en la defensa de los derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad física de los defensores de derechos humanos.

Ahora bien, teniendo en cuenta el título de imputación alegado en la demanda (falla del servicio), cabe destacar que, en tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado ha considerado que los mismos pueden ser imputables al Estado cuando¹⁸ i) *en la producción del hecho dañoso intervino o tuvo participación la Administración Pública a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio; ii) en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado o, iii) cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron o, iv) porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a su protección.*

En este sentido, ha sido explícita la jurisprudencia del órgano de cierre en recalcar que la obligación de protección y vigilancia a cargo del Estado tiene su principal fundamento en el artículo 2° de la Constitución Política, según el cual *“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”*.

En virtud entonces de este mandato constitucional, *el Estado responderá por los daños sufridos por quienes han padecido una situación de riesgo o amenaza previamente conocida por las autoridades, ya sea porque el afectado solicitó medidas de protección o porque sus circunstancias de vulnerabilidad eran ampliamente conocidas por las instituciones de seguridad.*

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias de 8 de noviembre de 2016, Exp. 40.341, del 26 de febrero de 2015, Exp. 30.885 y del 26 de agosto de 2015, Exp. 36.374, entre otras.



La jurisprudencia ha precisado que ***la solicitud de protección constituye un elemento eficiente para la imputación de responsabilidad al Estado***, cuando este no toma las medidas pertinentes y el hecho amenazado se materializa, como también la notoriedad pública de la situación de peligro que haga forzosa la intervención del Estado, ***pues se genera para este una posición de garante en relación con la integridad del ciudadano***⁸.

Al efecto la Corporación ha sostenido:

"... [L]a posición actual jurisprudencial sostiene que no es necesario el requerimiento formal de la víctima para exigir de las autoridades la tutela a su derecho de protección, si ha sido un elemento constante en dichos precedentes, el necesario conocimiento que tengan las autoridades de las amenazas o de la situación de riesgo en que se encuentra la víctima, pues es lógico, que tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades.

"(...) Así pues, si bien la regla general es que quien ve amenazado o vulnerado su derecho debe demandar la protección de las autoridades respectivas, quienes entonces estarán en la obligación de adoptar las medidas que correspondan con el nivel de riesgo en que se encuentra la víctima, no obstante, las autoridades que por algún medio obtienen conocimiento o infieren una situación de riesgo inminente, están en la obligación de ejecutar el deber positivo de protección y seguridad a que tienen derecho los habitantes del territorio.

"(...) De manera, que siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenido de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordo el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada⁹ ..."¹⁰ (negrilla del despacho).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2007, exp. 16.894, CP: Enrique Gil Botero: "2.5. En ese contexto, es claro que la administración pública incumplió el deber de protección y cuidado que se generó una vez el señor Herrera García comunicó el peligro que corría como resultado de las múltiples intimidaciones que se presentaban en su contra, principalmente, vía telefónica, motivo por el cual, se puede señalar que aquella asumió posición de garante frente a la integridad del ciudadano".

⁹ Original de la cita: "En el mismo sentido ver sentencia del Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 22 de enero de 2014, exp. 27644".

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 7 de octubre de 2015. Exp. 35.544.



CASO EN CONCRETO

Ahora bien, en el caso sub-judice, se estudiarán los elementos configurativos de la responsabilidad para establecer si existe obligación por parte de la entidad estatal accionada de indemnizar, elementos que la jurisprudencia ha estimado necesarios para deducir la responsabilidad de la administración. En ese orden de ideas, esta debe responder por los perjuicios ocasionados a los asociados por las faltas o fallas del servicio a su cargo, siempre y cuando se configuren en su totalidad los elementos integradores de éste tipo de responsabilidades, como lo son:

- a. Una falla en la prestación del servicio por retraso, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia del mismo.
- b. Un daño que configure lesión o perturbación de un bien jurídicamente tutelado y
- c. Un nexo de causalidad entre la falla o falta de prestación del servicio al que la Administración está obligado y el daño.

De acuerdo con lo anterior, es necesario examinar las cargas, obligaciones y deberes de las entidades demandadas, para determinar si desde el punto de vista jurídico las autoridades estatales incumplieron a sus funciones.

DE LO PROBADO EN EL PROCESO.

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- Un panfleto contentivo de amenazas respecto de varias personas incluida JONKI, el alias del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA (q.e.p.d), según se indicó en el hecho 4.2. de la demanda. (Fl. 21 del Cuad. Ppal.)
- Constancia suscrita por el Personero Municipal de Ambalema el 4 de septiembre de 2012, según la cual, el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, había recibido amenaza de muerte a través de una carta que rotó por el pueblo. (Fl. 22 del Cuad. Ppal.)
- Oficio del 24 de enero de 2013, procedente de la Defensoría del Pueblo y dirigido a la señora VIRGINIA QUINTERO GARCIA, madre del occiso, mediante el cual se le informa que su queja fue sometida a estudio y remitida a la Seccional de Fiscalías, Procuraduría Provincial de Honda y Comando Policía del Tolima. (Fl. 23 del Cuad. Ppal.)
- Oficio del 1° de febrero de 2013 suscrito por la Dirección Seccional de Fiscalías y dirigido a la Jefe de la Unidad Seccional de Fiscalías de Lérída-Tolima, mediante el cual, se da traslado de la queja SRC 73-2013-007 procedente de la Defensoría del Pueblo Regional Tolima, signada por el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, quien da a conocer de los hechos de amenazas de las que viene siendo víctima por parte de grupos indeterminados, ocurridos en Ambalema, (Fl. 24 del Cuad. Ppal.).



- Oficio del 5 de febrero de 2013 suscrito por el jefe de asuntos jurídicos del departamento de Policía del Tolima, mediante el cual solicita al comandante de la estación de Policía de Ambalema, que conforme al requerimiento de la Fiscalía según el cual, se solicitaba medida de protección al señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, le sean realizadas continuas visitas en su casa para la verificación de su seguridad. (Fl. 25 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 5 de febrero de 2013 suscrito por el jefe de asuntos jurídicos del departamento de Policía del Tolima, mediante el cual solicita al coordinador de estudios de seguridad, que realice el correspondiente estudio de seguridad al señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA. (Fl. 26 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 6 de febrero de 2013 suscrito por el comandante de Policía del Tolima, mediante el cual resuelve derecho de petición incoado por la madre del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, en relación con la adopción de medidas para su seguridad. (Fl. 27 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 8 de febrero de 2013 suscrito por el jefe de Asuntos Jurídicos del Departamento de Policía del Tolima dando respuesta a la Defensoría del Pueblo en relación con la queja formulada por la señora VIRGINIA QUINTERO GARCIA en contra del Comandante de Policía del Tolima. (Fl. 29 del Cuad. Ppal.).
- Tutela formulada por la señora VIRGINIA QUINTERO GARCIA en contra del comandante de policía del departamento del Tolima, por violación a su derecho de petición. (Fls. 30 y ss del Cuad. Ppal.), la cual fue denegada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, por carencia actual de objeto, a través de decisión del 14 de febrero de 2013. (Fls. 37 y ss del Cuad. Ppal.).
- Impugnación formulada por la accionante en relación con el precitado fallo de tutela. (Fls. 44 y ss del Cuad. Ppal.).
- Denuncia formulada por la señora VIRGINIA QUINTERO GARCIA en contra del comandante de policía del departamento del Tolima, aduciendo que este no ha tomado las medidas de protección pertinentes a favor de su hijo JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, pese a que la Fiscalía así lo ordenó. (Fl. 33 y ss del Cuad. Ppal.).
- Solicitud de medida de protección dirigida al comandante de Policía del departamento del Tolima, por parte de la Fiscalía, calendada 7 de septiembre de 2012, en relación con el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA. (Fl. 35 del Cuad. Ppal. y 3 Cuad. Pruebas).



- Acta de derechos y deberes de las víctimas suscrita por JHON JAIRO QUINTERO GARCIA. (Fl. 36 del Cuad. Ppal.).
- Oficios del 15 de febrero de 2013 suscrito por la Directora Seccional de Fiscalías de Ibagué y dirigido a la oficina de asignaciones, mediante el cual se pone de presente el envío por parte de la Defensoría del Pueblo, de una queja impetrada por JHON JAIRO QUINTERO GARCIA y su madre, en la que reiteran que este ha sido objeto de amenazas y hostigamientos, a efectos de que se inicie la investigación penal a que haya lugar. (Fl. 48 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 5 de marzo de 2013 procedente de la Fiscalía 39 Seccional de Lérída mediante el cual se le informa al señor QUINTERO GARCIA que se ha iniciado indagación por el delito de amenazas en su contra bajo el No. 73406000482201300007 (Fl. 50 del Cuad. Ppal.).
- Solicitud de valoración médico legal al señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, suscrita por la Fiscalía 39 Seccional de Lérída. El Código único de la investigación corresponde a 730306000457201300033. Delito Lesiones Personales, fecha 11-06-2013. (Fl. 53 y ss del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 23 de mayo de 2003 procedente de la Presidencia de la República – Unidad Territorial del Tolima según el cual, el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA aparece inscrito en el Registro Nacional de Población Desplazada. (Fl. 55 del Cuad. Ppal.).
- Certificado de Antecedentes Policiales del señor JHON JHAIRO QUINTERO GARCIA, quien para el 13 de mayo de 2016, no registraba requerimiento. (Fl. 56 del Cuad. Ppal.).
- Certificado de Antecedentes Disciplinarios y Fiscales del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, quien para el 13 de mayo de 2016, no registraba sanciones. (Fls. 57 y 58 del Cuad. Ppal.).
- Registro civil de defunción de JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, del cual se desprende que su deceso ocurrió el 10 de marzo de 2015. (Fl. 59 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 4 de febrero de 2013 suscrito por el Comandante de la estación de Policía de Ambalema, según el cual: *“...me permito informar a este Despacho la situación que se viene presentando con el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA...es de anotar que el señor no se ha presentado en la estación de Policía a manifestar lo que le ha sucedido en su residencia y el caso sucedido el día 25 de diciembre se le atendió un caso de una riña que la mamá del señor JHON JAIRO expuso como atentado contra la vida de su hijo y según anotación en el libro de acontecimientos fueron completamente distintos, es de anotar que a pesar de los antecedentes personales y familiares del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA quien ja tenido varias actuaciones negativas en el Municipio e igualmente su hijo JOHN QUINTERO ORTIZ fue capturado en el municipio en el año 2012 por extorsión, la patrulla pasa revistas*



constantes a su lugar de residencia, es de anotar que el señor antes en mención vive en un barrio de invasión donde es vulnerable a cualquier hecho delictivo. El señor se muestra apático a las entrevistas con los policiales, instaurando quejas y denuncias en otros municipios. La policía de Ambalema ha realizado diferentes labores operativas en este barrio donde se dio captura por el delito de lesiones personales el 31 de diciembre de 2012 a MAYCOL RENE GUZMAN VASQUEZ...". (Fl. 131 del Cuad. Ppal. y 12 del Cuad. Pruebas Dte).

- Oficio del 20 de febrero de 2018 mediante el cual, la SIJIN informa que el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA registra sentencia condenatoria por el delito de hurto calificado y agravado, habiéndose extinguido la pena. (Fl. 132 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 5 de febrero de 2013 suscrito por el comandante del departamento de Policía del Tolima, dirigido al señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, con fecha de recibido por el mismo del 6 del mismo mes y año, a través del cual se le efectúan recomendaciones y medidas de autoprotección y se le entrega la cartilla guía ilustrada con tales medidas (Fl. 133 y ss del Cuad. Ppal. y 4 del Cuad. Pruebas).
- Anotaciones en el libro de minuta desde el 9 de febrero de 2013 y hasta el 7 de abril del mismo año, donde se evidencian las visitas periódicas realizadas al domicilio del señor QUINTERO GARCIA en ese lapso. (Fls. 148 a 163 del Cuad. Ppal.).
- Formato de recolección de información para estudio de nivel de riesgo diligenciado el 6 de febrero de 2013 por el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, procedente de la Policía Nacional. (Fl. 166 y ss del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 13 de diciembre de 2017 según el cual, el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA no hacía parte del programa de protección liderado por la Unidad Nacional de Protección. (Fl. 169 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 13 de diciembre de 2017 suscrito por el coordinador del grupo de derechos humanos de la Policía Nacional - DETOL, según el cual, revisados los antecedentes el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA no registraba solicitud de medida de protección por ninguna entidad. (Fl. 170 del Cuad. Ppal.).
- Oficio del 9 de diciembre de 2017 suscrito por el jefe de la oficina de control disciplinario interno de la Policía, según el cual, por los hechos acaecidos el 10 de marzo de 2015 en los que perdiera la vida el señor QUINTERO GARCIA, no se adelantó investigación alguna en contra de algún funcionario policial. (Fls. 171 y ss del Cuad. Ppal.).
- Declaración rendida en audiencia de pruebas celebrada en el presente proceso, por parte de **ROMAN ALBEIRO IPUS RODRIGUEZ**, quien fungió como comandante de la estación de Policía de Ambalema desde



noviembre de 2014 a junio de 2015 e informó en relación con los hechos objeto de debate que, el fallecido señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA era conocido como alias JONKI, que vivía en el barrio La Balastrea de Ambalema, que al mismo lo que se le realizaban eran patrullajes aleatorios, teniendo en cuenta que la fuerza policial de dicha localidad estaba conformada solamente por 10 miembros y la zona a cubrir era extensa con población de 7000 habitantes. En relación con tales patrullajes refirió que el señor QUINTERO GARCIA era muy apático con la policía porque pensaba que lo iban a requisar.

Adujo también, que en este tipo de situaciones como la del señor QUINTERO GARCIA, la Policía solamente adelanta patrullajes esporádicos porque el servicio de escolta de una persona amenazada le corresponde a la Fiscalía, al CTI y en los municipios el único que cuenta con esos servicios es el alcalde.

Expresó también, que a la Policía no es a quien le corresponde evaluar el nivel de riesgo de una persona, sino al CTI, a la Unidad de Protección según el caso.

Al preguntársele por el comportamiento del señor QUINTERO GARCIA, manifestó que él mismo varias veces fue conducido por miembros de la Policía, porque los llamaban de la seguridad de la Hacienda Pajonales por hurtos de semillas, pescado, y en alguna ocasión por el hurto de una motocicleta. Dijo también, que no le constaba que se hubiera puesto en conocimiento la situación de seguridad del señor QUINTERO GARCIA ante otras autoridades, porque eso data de antes incluso de su llegada a la localidad de Ambalema. (Fls. 195 y ss del Cuad. Ppal.).

- En la misma diligencia se recepcionó igualmente la Declaración de MARCO TULIO VELASQUEZ PULIDO quien fungiera como comandante de la estación de policía de Ambalema desde el 2011 hasta noviembre 12 de 2014, informando en relación con los hechos de la demanda que, JHON JAIRO QUINTERO GARCIA respondía al nombre de alias YONKI, que recuerda que era una persona que siempre buscaba muchas riñas y que por ello era conducido frecuentemente a la estación; también adujo que tuvo varias denuncias en su contra efectuadas por la Hacienda Pajonales por ingresos indebidos a su laguna, razón por la cual también era conducido a la estación.

Adujo que YONKI era muy apático con la policía, que con la policía no la iba, pero que cuando se puso de presente su situación, se le entregaron unas revistas y recomendaciones en relación con las medidas de autoprotección que debía adoptar; que se le pasaban revistas a su lugar de residencia y al barrio en el que vivía y algunas quedaban inscritas en la minuta de guarda, por las patrullas que trabajaban en las 1 y 4 turnos de



noche. Incluso, sostuvo que en algunas ocasiones se le encontraba en la noche con estado de embriaguez.

Manifestó que en el caso del señor QUINTERO GARCIA lo que se hizo por parte de la Policía era cumplir unas medidas de prevención pero que el tema de la evaluación de riesgo a ellos no les correspondía, que era un tema de competencia de las Unidades de Protección; que para esa época, la estación de policía de Ambalema solamente contaba con entre 7 o 9 uniformados y uno de ellos estaba en licencia o vacaciones y el otro de manera permanente con el alcalde, lo que hacía imposible tenerle un policía a cada persona que llegaba con medidas buscando protección.

Al preguntársele por uno de los hechos indicados en la demanda en el que se afirma que el señor QUINTERO GARCIA fue lesionado por alias Caliche indicó que *“Eso lo recuerdo yo. Caliche vive en Ambalema. Me acuerdo tanto que fue para un diciembre, porque el hijo de YONKI le cogió una cicla a Caliche y se la llevó y Caliche le hizo reclamo, entonces YONKI con arma blanca le dijo a Caliche que porqué se metía con su hijo, entonces él le dijo que era porque le iba a robar la cicla, y el ambiente se tomó fuerte y fue cuando nos llamaron a nosotros. Al señor no lo pudimos capturar en flagrancia porque cometió el hecho y se escondió”*.

En relación con la existencia o circulación de pasquines adujo: *“Pasquines y panfletos sacaban en el municipio cada mes, incluso aun todavía salen diciendo por ejemplo que no salir en la noche. El tratamiento que se le daba a ello era informarlo a los superiores y ellos designaban a una persona de SINPOL, que es un área de la policía que trabaja de civil que averiguan sobre la veracidad de los pasquines. Regularmente, en Ambalema nunca se demostró que fuera real, generalmente los sacaban con chismes. Que este policía sale con esta muchacha. Pasquines había por todo lado”*.

Frente al comportamiento del señor QUINTERO GARCIA expresó: *“Era una persona bastante conflictiva, buscaba muchos problemas. Aparte su núcleo familiar es muy conflictivo. Un hijo suyo fue capturado por extorsión en Ambalema. Al hijo mayor del fallecido que está preso en Picafeña le dicen Coco y es el jefe de la banda de Los Cocos, de la cual también hace parte otro hijo de YONKI que aunque menor de edad, ya ha sido detenido. De todo ello hay registros en la Fiscalía y en la Policía”*. (Fls. 195 y ss del Cuad. Ppal.).

- Oficio del 20 de septiembre de 2018 suscrito por el Jefe de Protección a la infancia y a la adolescencia, según el cual, se encontró la siguiente información respecto del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA: *“...Se logró identificar que el ciudadano antes identificado en el año 2013 presentó una situación particular de amenazas, las cuales fueron puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, la cual a su vez solicitó a la Policía Nacional implementar medidas de protección en pro de salvaguardar la vida e integridad del señor QUINTERO, evidenciando mediante el formato FGN-50000-F-30 por consiguiente, esta Seccional de Protección y Servicios Especiales por intermedio del grupo de estudios de seguridad, realizó las acciones pertinentes enmarcadas en el Decreto 4912 de 2011, en su artículo 10 establece el propósito de brindar a las personas elementos prácticos que permitan disminuir sus*



vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva en sus actividades diarias. Para lo cual el día 6-2-2013 personal del grupo de estudios de seguridad se desplazó hasta el municipio de Ambalema donde se tomó contacto personal con el ciudadano donde se le hizo una serie de recomendaciones personales, así mismo se le entregó una cartilla que ilustra una serie de normas de autoprotección...signados por el señor JHON JAIRO QUINTERO.

...se realiza concertación de esfuerzos donde se ordena al señor Subteniente Marco Tulio Velásquez Pulido, Comandante de la Estación de Policía de Ambalema, coordinar con el personal bajo su mando, implementar estrategias de seguridad de manera preventiva y provisional, como rondas policiales y revistas periódicas al lugar de residencia del ciudadano mencionado.

...En cuanto a la evaluación de riesgo del ciudadano, esta seccional de protección no podía realizar la respectiva valoración del riesgo, teniendo en cuenta la normatividad vigente (Decreto 4912 de 2011)...donde no facultaba a la Policía Nacional para adelantar dichos estudios por poblaciones, los cuales en su momento fueron remitidos por competencia a la Unidad de Protección UNP mediante comunicado oficial del 17 de abril de 2013, signado por el comandante de Policía del departamento del Tolima. Para lo cual esa entidad en su momento informó nuevamente a este comando de Policía que dicha solicitud no podía ser ejecutada de conformidad con el Decreto 4912 de 2011, modificado por el Decreto 1225 de 2012, artículo 6 Protección a personas en situación de riesgo extraordinario o extremo, que el caso no clasifica dentro de la población objeto del programa de protección que lidera esa entidad...". (Fl. 2 del Cuad. Pruebas Dte).

- Oficio del 5 de febrero de 2013 mediante el cual, el comandante de Policía del departamento del Tolima le ordena al comandante de la estación de Ambalema que coordine con su personal la implementación de estrategias de seguridad a favor del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, mientras se adelanta la evaluación del estudio de nivel de riesgo por parte de la Unidad Nacional de Protección. (Fl. 6 del Cuad. Pruebas.).
- Oficio del 17 de abril de 2013 mediante el cual, el comandante de Policía del Tolima solicita a la Unidad Nacional de Protección, la evaluación del nivel del riesgo del señor QUINTERO GARCIA. (Fl. 7 del Cuad. Pruebas), frente a lo cual, el Jefe de la Oficina de Planeación e información de dicha entidad le manifiesta que de conformidad con el artículo 6° del Decreto 1225 de 2012 modificadorio del Decreto 4912 de 2011, el caso no clasifica dentro de la población objeto del programa de protección liderado por esta entidad. (Fl. 8 del Cuad. Pruebas Dte).
- Registro de diversas actividades realizadas por el departamento de Policía del Tolima, a fin de mitigar y prevenir actos de violencia en el municipio de Ambalema. (Fls. 14 y ss del Cuad. Pruebas Dte).
- Registros del libro de minuta de guardia de la estación de Policía de Ambalema - Tolima, correspondiente a los siguientes periodos: 25-02-2013 al 12-01-2014; 25-01-2014 al 27-07-2014; del 23-08-2014 al 15-12-2014, en las cuales consta la realización de revistas periódicas a la casa del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, así como también al barrio en el cual residía el mismo "La Balastrea" del municipio de Ambalema.



Igualmente, se aportó el registro del libro de minuta correspondiente al día 9 de marzo de 2015, en el cual según se dejó consignado, que según lo informó la comunidad, aquél fue herido de bala y falleció posteriormente en el Hospital. (Fls. 21 y ss del Cuad. Pruebas Dte).

LA EXISTENCIA DE UN DAÑO ANTIJURÍDICO

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en que el primer elemento de la responsabilidad lo constituye el daño, a tal punto que su inexistencia o la ausencia de prueba sobre su existencia, hace inocuo el estudio de los demás elementos de la responsabilidad, como son el título de imputación y el nexo de causalidad entre el daño y la actuación estatal¹¹.

El daño antijurídico ha sido definido por la jurisprudencia como la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general alguno.¹²

En el caso concreto, en la demanda se afirmó que el daño lo constituye la muerte del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, lo cual se encuentra acreditado con el registro de defunción del mismo, visible a folio 59 del expediente.

LA FALLA DEL SERVICIO

Cuando se enuncia este título de imputación, lo primero que se debe ubicar es la obligación que le asiste al Estado con respecto a la protección de la vida y bienes de los ciudadanos colombianos, pues solo a partir de la preexistencia de una obligación es que puede inferirse, en un caso concreto, si el Estado cumplió o no con la misma.

En el asunto que ocupa al Despacho se tiene que la obligación de protección, que se señala como incumplida en la demanda, encuentra fundamento normativo en la disposición constitucional que a continuación se transcribe:

“...ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

¹¹ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, proferida el 8 de junio de 2006, en la Radicación número. 08001-23-31-000-1988-05057-01(15091), Actor: JAIME ELIAS MUVDI ABUFHELE.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, proferida el 10 de agosto de 2010; Exp. 23001-23-31-000-2008-00281-01 (51167)



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. (Subrayado fuera de texto)

Concretamente respecto de la NACIÓN, esta tarea se ha encargado especialmente a la fuerza pública, comprendida tanto por las fuerzas militares como por el cuerpo de Policía.

En cuanto a la Policía Nacional que es la entidad aquí accionada, el artículo 218 del mismo texto constitucional precisa:

“ARTICULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

Ahora bien, la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales, entre ellos **la vida y la integridad personal**, implica que los funcionarios públicos tengan, a diferencia de los particulares, una doble responsabilidad: Por un lado, la derivada de la no violación directa de los derechos y, por el otro, el deber de operar en su organización y estructura, sin desconocer la normatividad que como agentes del Estado están en la obligación de acatar y respetar. Y es que en virtud de los mandatos constitucionales y legales el Estado debe hacer todo lo que esté a su alcance no solo para garantizar los derechos, protegerlos y promoverlos, sino también para respetarlos.

La anterior aseveración, se ha dicho jurisprudencialmente, no debe entenderse como que el Estado deba hacer lo imposible para velar por la protección de la vida, honra y bienes de sus asociados, sino lo que esté a su alcance. Y ello es así, por el principio de la **relatividad del servicio**, habida consideración que este debe ubicarse en el plano de la realidad social circundante y a partir de allí establecer si realmente la administración obró con falla del servicio o no.

Tal postura quedó evidenciada en pronunciamiento del 15 de febrero de 1996 con ponencia del H. Consejero Jesús María Carrillo, así: *“al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe hacer todo cuanto está a su alcance”.*

De acuerdo con la normas constitucionales citadas, la razón de ser de las autoridades, y en particular, la de la entidad demandada, es la de defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir el cumplimiento de esas funciones genera responsabilidad institucional, omisión que, de



ser continua, pone en tela de juicio su legitimidad. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de los que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las autoridades sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos.

Conforme lo anterior y como la falla del servicio no procede predicarla de manera abstracta, necesariamente deben analizarse las condiciones de tiempo, modo y lugar, en las que se desarrollaron los hechos que sirven de fundamento a la demanda, para determinar si se presentó la falla endilgada o no, debiendo advertir desde ya, que respecto de la muerte del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, con lo único que se cuenta, además del registro civil de defunción, es con la anotación que al respecto se hizo en el libro de minuta de la estación de Policía de Ambalema, a las 23 horas del 9 de marzo de 2015, es decir, luego de acaecido el lamentable suceso, en donde se indicó: *"...A esta hora y fecha se deja la anotación de la novedad que siendo aproximadamente las 21:30 horas del día de hoy se nos informa en las instalaciones policiales que se escucharon unos disparos en el sector del barrio La Balastera de este municipio e inmediatamente nos dirigimos a dicho lugar para verificar dicha información y al llegar al lugar de los hechos, la comunidad informa que 2 heridos fueron llevados al Hospital municipal para ser atendidos. Al llegar al Hospital los médicos de turno manifiestan que uno de los heridos fue el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA alias YONKI...el cual fue herido con arma de fuego en tórax anterior izquierda, herida que le causó la muerte..."*. (Fl. 52 del Cuad. Pruebas Dte), **lo cual pone en evidencia que, al interior de este expediente no se cuenta con medios probatorios que permitan establecer las circunstancias particulares y concretas que rodearon su muerte.**

Ahora bien, como quiera que en este caso se pretende imputar a la Policía Nacional, la responsabilidad por el deceso del señor QUINTERO GARCIA, bajo el argumento de que dicha entidad omitió adoptar las medidas de protección necesarias para preservar su vida, pese al conocimiento que tenía de que aquél había recibido amenazas en su contra, pasará el Despacho a analizar si tal afirmación encuentra respaldo probatorio en el expediente.

Ciertamente, como quedó evidenciado al momento de relacionar los elementos probatorios obrantes al interior de este cartulario, acreditado se encuentra que la entidad accionada tuvo conocimiento en el año 2013 de que el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, **recibió una amenaza de muerte a través de un pasquín o panfleto**, que fue rotado a partir del 02 de junio de 2012, conforme lo certifica en fecha 04 de septiembre de 2012, el Personero Municipal de Ambalema, fol. 22.

Es ésta la amenaza que determina la actuación de la Fiscalía, que asumió investigación bajo el radicado 734086000482201200141, folio 35.

Ahora, conforme a lo probado en el cartulario, se reitera, no es sino hasta el año 2013 que la Policía es informada del requerimiento proveniente de la Fiscalía.



Y ello es así, porque se cuenta no solo con el Oficio del 5 de febrero de 2013¹³, mediante el cual el jefe de asuntos jurídicos del departamento de Policía del Tolima le solicita al comandante de la estación de Policía de Ambalema, que conforme al requerimiento de la Fiscalía en relación con la adopción de medidas de protección para el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, le sean realizadas continuas visitas en su casa para la verificación de su seguridad, sino también, con la solicitud de medida de protección elaborada por la Fiscalía¹⁴ y con el oficio del 20 de septiembre de 2018¹⁵ en el cual, el Jefe de Protección a la infancia y a la adolescencia del departamento de Policía del Tolima advierte que revisada la información del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, se logra establecer que se trata de un ciudadano que en el año 2013 presentó *“...una situación particular de amenazas, las cuales fueron puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, la cual a su vez solicitó a la Policía Nacional implementar medidas de protección en pro de salvaguardar la vida e integridad del señor QUINTERO...”*.

Así las cosas, no cabe duda de que la entidad accionada tuvo conocimiento de que el señor QUINTERO GARCIA recibió una amenaza anónima en su contra.

Establecido lo anterior, corresponde entonces determinar si enterada de tales amenazas, la Policía Nacional omitió, como lo afirma la parte demandante, adoptar las medidas de protección pertinentes en relación con el señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA.

Inicialmente, ha de reiterarse que, desde el 5 de febrero de 2013¹⁶ se solicita por parte del comandante del departamento de Policía del Tolima al comandante de la estación policial de Ambalema, que *“coordine con el personal que se encuentra bajo su mando, la implementación de estrategias de seguridad de manera preventiva u provisional, como rondas policiales y revistas periódicas al lugar de residencia del señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, mientras se adelanta la evaluación del estudio del nivel de riesgo por parte de la Unidad Nacional de Protección”*.

Es así, que según las anotaciones del libro de minuta de guardia de la estación de Policía de Ambalema Tolima, es posible establecer que desde el 9 de febrero de 2013¹⁷ y en adelante, miembros de la misma adelantaban patrullaje y revistas periódicas no solo respecto de la residencia del señor QUINTERO GARCÍA, sino del barrio mismo en el que se encontraba ubicada su vivienda denominado La Balastrea.

Lo anterior, es corroborado además por los declarantes, los señores ROMAN ALBEIRO IPU y MARCO TULIO VELASQUEZ PULIDO, quienes en su condición de comandantes de la estación de Policía de Ambalema para la época de los hechos, dieron fe de la realización de tales patrullajes aleatorios sobre el lugar de residencia del señor QUINTERO GARCIA, explicando que se realizaban de tal manera dado el poco personal con el que se contaba para ese entonces, entre 7 y 9 agentes, de los cuales uno permanecía con el alcalde de la localidad y otro podía estar en disfrute de

¹³ Fl. 25 del Cuad. PPal.

¹⁴ Fl. 35 del Cuad. Ppal.

¹⁵ Fl. 2 del Cuad. Pruebas

¹⁶ Fl. 6 del Cuad. Pruebas

¹⁷ Fl. 148 del Cuad. Ppal. y Fls. 21 y ss del Cuad. Pruebas



vacaciones o licencias, contando en realidad básicamente solo con 5 o 6 uniformados para desarrollar todas las actividades a su cargo y para atender una población de aproximadamente 7000 habitantes.

Aunado a lo anterior, se cuenta también con el Oficio del 5 de febrero de 2013¹⁸ suscrito por el comandante del departamento de Policía del Tolima, dirigido al señor JHON JAIRO QUINTERO GARCIA, con fecha de recibido por éste del 6 del mismo mes y año, a través del cual se le efectúan recomendaciones y medidas de autoprotección y se le entrega la cartilla guía ilustrada con tales medidas. (Fl. 133 y ss del Cuad. Ppal. y 4 del Cuad. Pruebas).

Ahora bien, también hay constancia de que la entidad demandada mediante oficio del 17 de abril de 2013, solicitó a la Unidad Nacional de Protección, adelantar el estudio de riesgo del señor QUINTERO GARCIA¹⁹, para lo cual incluso entrevistó al mismo y recolectó información relevante²⁰, lo cual fue despachado desfavorablemente a través de oficio calendado 12 de agosto de 2013, en el que dicha Unidad manifestó que revisada la documental allegada pudo establecerse que el caso no clasificaba dentro de la población objeto del programa de protección que lidera la misma, conforme al Decreto 1225 de 2012²¹.

Así las cosas, habrá de concluirse a diferencia de lo esbozado por la parte accionante, que aparece demostrado con los distintos medios probatorios allegados a esta actuación procesal, que una vez la Policía Nacional tuvo conocimiento de que el señor QUINTERO GARCIA había manifestado ser objeto de amenazas contra su vida ante la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, cuando una de ellas le ofició para que adoptara medidas de protección a su favor, conforme a sus competencias desplegó las actuaciones a que había lugar, no solo realizando las revistas o patrullajes respectivos, entregando la cartilla de medidas de autoprotección al hoy difunto, sino también, buscando coordinar con otras entidades, el poder brindarle al mismo, las medidas requeridas, tal y como se evidencia con el trámite antes mencionado, surtido ante la Unidad Nacional de Protección.

En este punto es menester precisar que si bien es cierto, según documental obrante al interior del proceso, la Fiscalía 39 Seccional de Lérida mediante oficio del 5 de marzo de 2013 le informó al señor QUINTERO GARCIA que se había iniciado indagación por el delito de amenazas en su contra²², se desconoce el curso y la continuidad dado a dicha actuación, y, aunque el Despacho no pretende pasar por alto que respecto de dicha entidad ningún reproche de responsabilidad puede hacerse, dado que no hace parte del proceso, se debe indicar que sí se echa de menos la actuación que aquella hubiera desplegado al respecto.

¹⁸ Fl. 4 del Cuad Pruebas

¹⁹ Fl. 8 del Cuad. Pruebas.

²⁰ Fl. 166 del Cuad. Ppal.

²¹ Fl. 9 del Cuad. Pruebas

²² Fl. 50 del Cuad. Ppal.



Es necesario también acotar que, aunque en la demanda se indica que de manera previa a su deceso, el señor JHON JAIRO había sido agredido por alias "Caliche", de lo cual la Policía tuvo conocimiento y no hizo nada al respecto, lo que a su juicio demuestra la falla del servicio alegada, lo cierto es que según la declaración ofrecida por quien fungiera como comandante de la estación de Policía de Ambalema para la época en que ocurrió tal hecho, el mismo se verificó de una manera bien diferente a la narrada por la parte accionante.

Efectivamente, el declarante MARCO TULIO VELASQUEZ PULIDO al interrogársele sobre tal punto manifestó:

"Eso lo recuerdo yo. Caliche vive en Ambalema. Me acuerdo tanto que fue para un diciembre, porque el hijo de YONKI le cogió una cicla a Caliche y se la llevó y Caliche le hizo reclamo, entonces YONKI con arma blanca le dijo a Caliche que porqué se metía con su hijo, entonces él le dijo que era porque le iba a robar la cicla, y el ambiente se tornó fuerte y fue cuando nos llamaron a nosotros."

De hecho, a renglón seguido el declarante manifestó que la conducta del señor QUINTERO GARCIA (q.e.p.d), se caracterizaba por ser conflictiva; que varias veces incluso debió ser conducido a la estación por irrumpir sin permiso alguno a la hacienda Pajonales en busca de pescado o semillas, lo cual fue corroborado también por el señor IPUS RODRIGUEZ en su declaración.

Mírese al efecto que los libros de minuta de la Estación de Policía de Ambalema, correspondientes al 25 de diciembre de 2012²³ (fols.161 vuelto y 162) dan cuenta de que lo que se presentó en realidad fue una riña entre quienes consumían bebidas alcohólicas, teniendo versiones encontradas pero coincidentes en que la misma inició por diferencias en torno al uso (préstamo o hurto) de una bicicleta.

"12-12 Se deja constancia que se acerca a las instalaciones la señora María Ortiz Piñeres quien manifiesta que el día de hoy siendo aproximadamente 18:35 horas, cuando su esposo Jhon Jairo Quintero García cc. 93.456.029 se encontraba en la residencia del señor conocido como CALICHE, recibió una herida en el cuello en el lado izquierdo con un machete por parte del mismo caliche"

Según lo manifestado por la señora Rosa María, el ultraje se realizó en estado de embriaguez.

A su turno, el día 26 de diciembre de 2012, José Ulises Muñetón declara que estuvo en su residencia tomándose unas cervezas en compañía del señor Jhon Jairo Quintero García, luego de un altercado por la bicicleta, aquel sacó un cuchillo lanzándole una puñalada por lo que José Ulises sacó su machete y lo lanzó en contra de la integridad de Quintero García, causándole una herida en el cuello

Son estas las supuestas amenazas que se describen en la tutela interpuesta y que además dieron origen a una segunda investigación por lesiones personales.

²³ Folios 161 vuelto y 162



Bajo este contexto, se recuerda que la falla del servicio se debe analizar en el caso concreto, requiriéndose en todo caso que para que aquella exista, la entidad debe haber omitido el evaluar las situaciones de riesgo o peligro, exigiéndose en todo caso que las **medidas a desplegar y que le son exigibles sean proporcionales** a éste:

"(...) De manera, que siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenido de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordo el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada²⁴...'²⁵ (se destaca).

En consonancia con lo anterior, el despacho que una vez analizadas las pruebas válidamente allegadas al proceso, se concluye que no es posible atribuir con base en ellas, la muerte del señor QUINTERO GARCIA a la omisión de la entidad demandada, como enfáticamente lo hace la parte demandante, por cuanto los elementos de juicio que reposan legalmente en el plenario **NO** permiten arribar a tal conclusión; por el contrario, permiten afirmar no solo que la entidad demandada, dentro del marco de sus competencias y conforme a los medios con los que contaba, desplegó la actuación que le era exigible en materia de brindar medidas preventivas y de protección al señor QUINTERO GARCIA, debiendo recordar, con fundamento en la Jurisprudencia tanto de la H. Corte Constitucional como del H. Consejo de Estado, que no existe en el ordenamiento vigente una norma que disponga la presencia permanente, efectiva y real de la Fuerza Pública en todas y cada una de las zonas geográficas del territorio nacional, o lo que es lo mismo, de un agente de la policía o de un militar para cada persona, lo cual significa que, el deber de protección y seguridad a cargo del Estado no es absoluto, sino también, que dicha entidad fue la única que adoptó algún tipo de medida en aras de salvaguardar la vida de aquél.

Y es que incluso, puede afirmarse que fue la única que procuró, de acuerdo con los medios con los que contaba, preservar la seguridad personal del difunto QUINTERO GARCÍA (q.e.p.d.) pues conforme se acota en los libros de minuta, con posterioridad a la circulación de los panfletos que le hicieran temer por su vida y aún luego de que se le suministraran las recomendaciones de autoprotección, aquel desdeñó el seguirlas, restringiendo la acción de los policiales.

Al efecto, es conveniente tener en cuenta que la Cartilla Guía de Autoprotección – en el acápite correspondiente al Ámbito Social -, destacó como medidas a tomar por parte de la víctima las siguientes:

²⁴ Original de la cita: "En el mismo sentido ver sentencia del Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 22 de enero de 2014, exp. 27644".

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 7 de octubre de 2015. Exp. 35.544.



"No genere situaciones que puedan ser capitalizadas por sus potenciales victimarios. Entre menos oportunidades ofrezca, menos expuesto estará."

"Depure su agenda social. Acuda únicamente a los eventos que necesariamente tenga que asistir y rechace invitaciones que le parezcan sospechosas. Extremar sus medidas de seguridad en lugares que no acostumbra visitar o asistir y evite citas informales o en sitios abiertos al público si no ofrecen plenas garantías de seguridad".

"Reduzca el consumo de bebidas embriagantes para estar sobrio y alerta en todo momento"

Los libros de minuta²⁶ por su parte dan cuenta de lo siguiente:

"26-08-2012 (...) fue conducido a las instalaciones de policía del parque principal quien se encontraba en estado de embriaguez fomentando (...) y escándalo siendo necesario conducirlo hasta las instalaciones policiales para salvaguardar su integridad y la de las personas que se encontraban en el sector del parque"

"02-03-2013 - frente a la estación de servicios se encuentra el señor Jhon Jairo Quintero en estado de embriaguez, hizo caso omiso al llamado de los uniformados "

"9-03-.2013. En el parque principal en estado de embriaguez"

"07-04-2013 A esta fecha y hora dejo constancia que se encuentra Jhon Jairo Quintero en el establecimiento social COCOBONGO, ingiriendo bebidas embriagantes y en alto grado de alicoramiento dejamos a conocimiento medida de protección y tiene que permanecer en su vivienda, mostrando así palabras ofensivas contra los uniformados"

Corolario entonces de lo aquí expuesto y debido a que no se probó la falla del servicio predicada para la declaratoria de responsabilidad perseguida, se denegarán las pretensiones de la demanda.

EN SÍNTESIS:

Se impone concluir que en el *sub judice* NO concurren los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado a causa del daño que padecieron los demandantes, por lo que no procede la declaratoria de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado y en consecuencia se denegarán las pretensiones de la demanda.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

²⁶ Folios 21 y siguientes del cuaderno de pruebas de la parte demandante



Rama Judicial

República de Colombia

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala los parámetros para su fijación.

Así las cosas, se condenará en costas de primera instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación. Por Secretaría se tasarán incluyendo en la liquidación el equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho a favor de la entidad accionada.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto del Sistema Oral Administrativo de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo considerado en ésta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho a favor de cada una de las entidades accionadas, la suma de Un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, a favor de la entidad accionada. Por Secretaría, tásense.

TERCERO: ORDENAR la devolución de los remanentes que por gastos del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA