Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO SESENTA Y CUATRO (64)
ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA

JUEZ	ALVARO CARREÑO VELANDIA
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
RADICACION No.:	**110013343064**-2017-00009-**00**
DEMANDANTE:	MARÍA ELENA CUEVAS LÓPEZ Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO NACIONAL - POLICÍA NACIONAL
ASUNTO	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Bogotá D.C, ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REPARACIÓN DIRECTA
SENTENCIA No. 85

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 LA DEMANDA

El 16 de enero de 2017 **María Elena Cuevas López, Claudia Milena Castrillón Cuevas, Ana Rosa Castrillón Cuevas y Senaida del Carmen Holguín Cuevas**, por conducto de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación -Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional y Policía Nacional, a efectos de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

> *"Declarar que la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Ejército Nacional- Policía Nacional- son responsables administrativa y solidariamente responsables de los perjuicios de todo orden y daños causados a la parte demandante, con motivo de la desaparición forzada del señor Julio Cesar Gómez Cuevas, en hechos ocurridos el día de fecha 18 de diciembre de 1990, en la ciudad de Puerto Berrio-Antioquia.*
>
> *Como consecuencia de lo solicitado la parte demandada debe pagar al núcleo familiar del desaparecido señor Julio Cesar Gómez Cuevas, a título de perjuicios y daños las siguientes sumas de dinero:*

Por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante en favor de María Elena Cuevas López en su calidad de madre del desaparecido solicitó la suma de $182.015.856, equivalente al 50% de la suma de dinero que devengaba el señor Julio Cesar Gómez Cuevas.

Por Perjuicios morales solicitó en favor de cada una de las demandantes María Elena Cuevas López, Claudia Milena Castrillón Cuevas, Ana Rosa Castrillón Cuevas y Senaida del Carmen Holguín Cuevas la suma equivalente a cien (100) SMLMV.

Por daño a la salud solicitó en favor de cada una de las demandantes María Elena Cuevas López, Claudia Milena Castrillón Cuevas, Ana Rosa Castrillón Cuevas y Senaida del Carmen Holguín Cuevas la suma equivalente a cien (100) SMLMV.

Por perjuicios a bienes o intereses constitucionales solicitó en favor de cada una de las demandantes María Elena Cuevas López, Claudia Milena Castrillón Cuevas, Ana Rosa Castrillón Cuevas y Senaida del Carmen Holguín Cuevas, la suma equivalente a cien (100) SMLMV.

1.2 HECHOS

Se sintetizan los hechos narrados por la parte demandante de la siguiente manera (fls. 19 a 24 c.1):

-. El señor Julio Cesar Gómez Cuevas vivía en la ciudad de Puerto Berrio (Antioquia) junto con su madre y hermanas.

-. El señor Julio Cesar Gómez cuevas salió a trabajar el 18 de diciembre de 1990 a las 3:00 a.m informándole a su señora madre que regresaría el 24 de diciembre del mismo año, sin que regresara a la fecha.

-. Desde el 18 de diciembre de 1990, fecha en que el señor Julio Cesar Gómez Cuevas salió de su casa, se encuentra desaparecido, sin que se tenga noticia de su paradero.

-. Los hechos de desaparición se atribuyen a grupos paramilitares y las convivir que merodeaban la zona donde residía el señor Julio Cesar Gómez Cuevas.

-. La familia del desaparecido Julio Cesar Gómez Cuevas denunció los hechos ante las autoridades competentes, correspondiéndole a la Fiscalía IV de la Unidad Seccional de Fiscalía Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Berrio, sin embargo, no se dio con el paradero del citado.

-. El daño antijuridico deviene por la falla en el servicio de la Fuerza Pública, pues omitió sus deberes de protección y seguridad y fue permisiva en la zona donde desapareció del señor Julio Cesar Gómez Cuevas.

1.3 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1 Nación -Ministerio de Defensa -Ejército Nacional

A través de auto del 26 de julio de 2018, se tuvo por no contestada la demanda, por extemporánea (fl. 163 c.1).

1.3.2 Nación -Ministerio de Defensa -Policía Nacional

A través de auto del 26 de julio de 2018, se tuvo por no contestada la demanda, por extemporánea (fl. 163 c.1).

1.4 TRÁMITE PROCESAL

-. La demanda fue presentada el 16 de enero de 2017, y por reparto correspondió a éste Despacho Judicial (fl. 52 C.1). Fue admitida por auto del 26 de octubre de 2017 (fl. 63-65 C.1), notificada personalmente a las demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fl. 70-75 C.1).

Mediante auto del 26 de julio de 2018 se fijó como fecha para audiencia inicial el 27 de septiembre de 2018 (fl. 163 c.1), reprogramada para el 5 de febrero de 2019 por auto del 8 de noviembre de 2018 (fl. 166 C.1).

El 5 de febrero de 2019, se llevó a cabo audiencia inicial y se fijó el litigio en los siguientes términos (fl. 175 C.1):

> *"-. Determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas.*
> *-. Dilucidar si en la presunta desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas medió alguna acción u omisión de miembros activos del Ejercito Nacional o de la Policía Nacional.*
> *-. Determinar si le asiste responsabilidad a la Nación- Ministerio de Defensa- Ejercito Nacional y Policía Nacional por los Perjuicios materiales y morales sufridos por Julio Cesar Gómez Cuevas y Su familia, madre y hermanas con ocasión de la desaparición de su hijo y hermano.*
> *-. Si se estructura algún eximente de responsabilidad en favor de las entidades demandadas."*

La audiencia de pruebas se llevó a cabo el 14 de julio de 2020, finalizando esta etapa se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (fls. 229 a 230 C.1).

1.5 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- **Parte demandante (fls. 239 a 244 c.1):**

Durante el término de traslado, el apoderado de la parte actora señaló que, se demostró la existencia del hecho cual fue la desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas en hechos ocurridos nel 18 de diciembre de 1990 en Puerto Berrio, hecho que fue reportado por la señora María Elena Cuevas López de conocimiento de la Fiscalía Especializada transicional con radicado 70588; a través de la certificación emitida por la Fiscalía 18 Seccional de Puerto Berrio y el oficio del 18 de septiembre de 2012.

Señaló que, en el curso del proceso las demandadas no demostraron el cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales para repeler y someter aun por la fuerza a estos grupos irregulares que sometían a la población de Puerto Berrio en forma reiterada y constante.

Indicó que, la desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas ocurrió como consecuencia de la posición omisiva y negligente de las fuerzas armadas que desconocieron su posición de garante.

Argumentó que, la prueba indiciaria con las jurisprudencias traídas a colación se corroboró la existencia de grupos armados al margen de ley en la zona en que desapareció el señor Gómez Cuevas.

Finalizó con que las demandadas incumplieron la misión que tiene como fuerza pública y autoridad estatal, toda vez que, la situación fáctica deja evidenciar que no hubo protección efectiva. Las autoridades demandadas debieron evitar la producción del daño por tener el monopolio de la fuerza y porque estaban en posición de garantizar la seguridad, vida, honra y bienes y, pese a ello, no actuaron y que la referida omisión derivó en la desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas.

Parte demandada, Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional (fls. 233 a 237 y 246 a 250 c.1)

Concluyó sobre la improcedencia de las pretensiones de la demanda, ya que no se logró probar ninguno de los puntos determinados en la fijación del litigio realizada en audiencia inicial, ni se demostró la omisión por parte del Ejército Nacional, dado que no se demostró que éste haya adquirido una función de custodia permanente. Añadió a lo anterior, que es imposible

exigir a la organización estatal la prevención de cualquier daño o resultado antijurídico, pues el Estado no se encuentra en capacidad de brindar protección especializada a cada individuo, más cuando no se le puso en sobre aviso.

Argumentó que, el daño fue el resultado desafortunado de actividades de un tercero, fuera del ámbito funcional de la demandada, y que, en ese orden, no se puede imputar al Ejército, porque no está acreditada una falla en el servicio, al no haberse denunciado alguna situación de amenaza o haber requerido alguna medida de protección.

Finalmente reiteró que, las pruebas no demuestran haber solicitado algún tipo de protección o denunciado amenaza, de la cual se pueda concluir que el Ejército fue notificado de la necesidad de protección o que, a sabiendas de estas solicitudes, omitiera brindar protección y que el daño se produjo por el hecho de un tercero y no de la demandada y, por esta razón, no debe ser condenada.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

Este Despacho es competente para decidir la presente controversia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 155, numeral 6° y 156 numeral 6° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como se indicó en el auto admisorio de la demanda.

2.2 Planteamiento del caso

El extremo activo aduce que la entidad demandada debe responder patrimonialmente por los perjuicios que le fueron irrogados derivados de la omisión en el cumplimiento de sus deberes, porque: i) El Ejército y la Policía Nacional fueron omisivas en el ejercicio de sus deberes legales y constitucionales, en especial en la protección y seguridad de los residentes del Municipio de Puerto Berrio lo que permitió el desaparecimiento del señor Julio Cesar Gómez Cuevas; ii) la situación de inseguridad en el municipio de Puerto Berrio (Antioquia) era un hecho notorio, siendo necesario un aumento de pie de fuerza y el mejoramiento de la capacitación que se hace a los miembros de la institución; y iii) es deber del Estado velar por la vida de los asociados, haciendo presencia en la zona con operativos y retenes efectivos, aumento en el pie de fuerza, en la calidad y preparación de los uniformados, para evitar la deficiente prestación del servicio.

Las entidades que conforman la parte demandada, por su parte, señalaron que, en el presente caso, no está demostrada la falla en el servicio, pero sí la configuración del hecho del tercero, porque fueron personas ajenas a las demandadas las que desaparecieron al señor Julio Cesar Gómez Cuevas.

Además, no hay prueba que indique que la parte actora había puesto en conocimiento la existencia de amenazas o que se hubieran solicitado medidas de protección.

2.3 Del problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si hay lugar a declarar la responsabilidad extracontractual de las demandadas por la desaparición del señor Julio César Gómez Cuevas.

2.4 Medios de prueba y conclusiones probatorias

Con las pruebas aportadas, trasladadas y practicadas en el proceso se tienen acreditados los siguientes hechos:

-. La desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas desde el 18 de diciembre de 1990, fue denunciada ante la Fiscalía IV Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Berrio, investigación que cursó bajo el radicado 8079 y SIJUF 138983, en averiguación de responsables, conforme a la certificación visible a folio 6 del plenario y que, dicha investigación fue archivada el día 29 de septiembre de 2008 mediante resolución inhibitoria ejecutoriada el 22 de octubre de 2008, según se desprende del oficio visible a folio 212 del plenario.

-. Conforme al oficio No. 201811210547141 del 25 de junio de 2018 expedido por la Coordinadora de Defensa Judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, se demostró que la señora María Elena Cuevas López y su grupo familiar conformado por Julio Cesar Gómez Cuevas, Claudia Milena Castrillón Cuevas, Senaida del Carmen Holguín Cuevas y Ana Rosa Castrillón Cuevas están incluidos en el Registro Único de Victimas por el hecho victimizante de desaparición forzada, de acuerdo a la declaración realizada el 9 de noviembre de 2008 (fl. 169 a 173 C. Principal).

-. Que el día 4 de diciembre de 1995, se constituyó la Asociación Convivir Guacamaya con domicilio en Medellín con el objeto de promover la acción social hacia la educación, la salud, la recreación, el empleo y la seguridad, a través de la promoción y participación comunicaría, de acuerdo con los estatutos de la asociación allegados a folios 216 a 218 del C. principal.

2.5 Caso concreto

2.5.1 De la responsabilidad extracontractual del Estado

Ha establecido de tiempo atrás el Consejo de Estado en cuanto a los elementos para la fundamentación de la responsabilidad extracontractual del Estado, lo siguiente:

> *"El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta norma, que se erige como el punto de partida en la estructura de la responsabilidad Estatal en Colombia, hunde sus raíces en los pilares fundamentales de la conformación del Estado Colombiano, contenidos en el artículo 1 superior, a saber, la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.* ***La responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación****. Verificada la ocurrencia de un daño, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad ante las cargas públicas, resarcimiento que debe ser proporcional al daño sufrido.* ***Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración****."*[1] (Se resalta)

2.5.2 Régimen de responsabilidad por daños ocasionados por hechos de terceros

Como en este caso los daños no fueron causados por agentes de las demandadas sino por el actuar de un tercero, el Despacho, previamente, hará alusión a la posición jurisprudencial en torno a la aplicación de normas supranacionales relativas a la protección de los derechos humanos que se ven afectados por estos terceros y el alcance del deber de protección del Estado en estos casos. Así, en sentencia del 15 de marzo de 2017[2], se señaló:

> *"En sentido, de acuerdo con el criterio de esta Sala[3], la vida es el más preciado de los bienes humanos y un derecho esencial cuyo goce pleno es una condición ineludible para el disfrute de todos los demás derechos. De manera que, frente al derecho a la vida, el Estado tiene*

---

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 15 de noviembre de 2011. C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz. Radicado No. 23001233100019970893401.

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado: 36578, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 29 de julio de 2013, n.° interno 24.496, C.P.: Danilo Rojas Betancourth (E) y del 13 de noviembre de 2014, n.° interno 33.269, C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

una obligación de doble naturaleza: por una parte, el deber de no privar arbitrariamente de la vida a ninguna persona (obligación negativa); y de otro lado, a la luz de su deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, la adopción de medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)[4].

La obligación positiva con respecto al derecho a la vida, llamada deber de garantía, demanda del Estado una actividad de prevención y salvaguarda del individuo respecto de los actos de terceras personas, teniendo en cuenta las necesidades particulares de protección, así como la investigación seria, imparcial y efectiva de estas situaciones[5]:

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

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –siguiendo lo dispuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[6]*– ha establecido que la responsabilidad del Estado frente a cualquier hecho de particulares se encuentra condicionada al conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo*[7]*. En armonía con la jurisprudencia interamericana, esta Corporación ha dicho recientemente:*

---

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

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

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

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

No se trata, no obstante, de radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo que es achacable directamente al Estado como garante principal[8]*."*

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha examinado en varias oportunidades la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, infringieron estándares normativos de orden legal, constitucional y convencional[9], así mismo, ha señalado que la infracción a estos estándares se presenta cuando una persona que está amenazada hace el respectivo aviso de las amenazas a las autoridades y, a pesar de ello, éstas no la protegen[10] o adoptan unas medidas de protección precarias e insuficientes[11], o cuando, ***si bien la persona no comunicó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla***[12]. Al respecto, la citada Corporación ha señalado[13]:

"... cabe destacar que tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, ha considerado la Sala que 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 estas 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"***[14].

---

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

[9] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de junio de 2017, Radicado:38845 C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

[10] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de noviembre de 2006, exp. 16626, C.P. Alier Hernández Enríquez.

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

[12] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque. Dijo la Sala en dicha ocasión: *"[e]l 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, sino de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible".*

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

[14] Cita textual del fallo: En sentencia de 11 de octubre de 1990, exp: 5737, dijo la Sala: "Cuando se trata de la falla del servicio originada en la omisión por la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no solo que se pidió

(...)

"Un repaso de la jurisprudencia de la Sección muestra que la Sala ha considerado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: a) Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles ninguna protección, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; c) no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que la persona la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o ***expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones***[15]. (se resalta).

"No obstante, cabe señalar que la Sala ha considerado que a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas[16]*,* ***en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan****, dado que 'nadie está obligado a lo imposible'*[17]*. Aunque, se destaca que esta*

---

concretamente la protección o la vigilancia de la autoridad ante determinado hecho ilícito que puede causar o está causando daño o que las circunstancias que rodeaban el hecho o las personas en él involucradas imponían una especial protección o vigilancia y que tal protección no se prestó". Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, exp: 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, exp: 5417; 21 de marzo de 1991, exp: 5595; 19 de agosto de 1994, exp: 9276 y 8222; 13 de octubre de 1994, exp: 9557; 2 de febrero de 1995, exp: 9273; 16 de febrero de 1995, exp: 9040; 30 de marzo de 1995, exp: 9459; 27 de julio de 1995, exp: 9266; 15 de agosto de 1995, exp: 10.286; 6 de octubre de 1995, exp: 9587; 14 de marzo de 1996, exp: 11.038; 29 de marzo de 1996, exp: 10.920; y 29 de agosto de 1996, exp: 10.949, 11 de julio de 1996, exp: 10.822, 30 de octubre de 1997, exp: 10.958, entre muchas otras.

[15] Cita textual del fallo: Ver, entre otras, sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737; 15 de febrero de 1996, exp. 9940; 19 de junio de 1997, exp. 11.875; 30 de octubre de 1997, exp: 10.958 y 5 de marzo de 1998, exp. 10.303.

[16] Cita textual del fallo: Precisión realizada por la Sala en providencia de 10 de agosto de 2000, exp. 11.585.

[17] Cita textual del fallo: Así, por ejemplo, en sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737, dijo la Sala "Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y que a partir de este texto se fundamente la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que "nadie es obligado a lo imposible". Así lo ha reconocido en varias oportunidades esta Sala y al efecto puede citarse la sentencia del 7 de diciembre de 1.977 en donde dijo: "Hay responsabilidad en los casos en que la falta o falla administrativa es el resultado de omisiones actuaciones, extralimitaciones en los servicios que el Estado está en capacidad de prestar a los asociados, mas no en los casos en que la falta tiene su causa en la imposibilidad absoluta por parte de los entes estatales de prestar un determinado servicio". (Exp. Nº 1564, Actor: Flota La Macarena, Anales, Segundo Semestre 1.977, pág. 605). Si bien es cierto que en esta materia el juez de la administración debe tener en cuenta que "la pobreza [del Estado] no lo excusa de sus obligaciones", ello no quiere decir que en cada caso concreto no deba tener en cuenta por ejemplo, las disponibilidades con que pueda disponer el ente demandado para cumplir con las funciones que le correspondan, como sería en eventos como de sub - lite, la consideración de la imposibilidad de tener fuerza policial disponible en forma más o menos permanente en cada una de las cuadras en que están divididas las avenidas, calles y carreras de una ciudad como Bogotá y con mayor razón cuando una parte importante de aquella tiene que ser destacada en un lugar donde se estén desarrollando desórdenes o tumultos.

misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían[18]"[19]. (se resalta).

En otras ocasiones, el Consejo de Estado estableció criterios para determinar los eventos en los que se incumple ese deber de protección, sin necesidad de que se configure un hipotético y genérico deber de protección por parte del Estado, así por ejemplo, se han plantado algunos criterios para valorar la falla del servicio con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado: ***i)*** que por **la época de ocurrencia de los hechos había "conocimiento generalizado"** de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a personas relacionadas con estas; ***ii)*** **que se tenía conocimiento de "circunstancias particulares" respecto de un grupo vulnerable**; ***iii)*** que existía una situación de "riesgo constante"; ***iv)*** que había **conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía**, y; ***vi)*** que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño[20].

Así mismo, en algunas jurisprudencias se ha afirmado que no se requiere necesariamente acreditar la existencia de denuncias de amenazas concretas, puesto que la eventual responsabilidad del Estado se deberá analizar a partir de la "*especial situación espacio-temporal*" –como en el caso de la zona de despeje- en la que se encuentre la víctima directa del daño cuya reparación se pretende en esta sede[21]. De la misma forma, se ha indicado que el análisis de las medidas de protección adoptadas por las autoridades públicas debe hacerse bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, atendiendo las especiales condiciones en las que se presente

---

Con esto, naturalmente no se quiere significar que la apreciación del juez sobre las anotadas circunstancias de tiempo, modo y lugar deba ser benigna (por el contrario, debe ser rigurosa), pero sin olvidar la máxima expuesta acerca de la no obligatoriedad a lo imposible y teniendo siempre presente que dicha máxima jamás debería utilizarse para justificar una indefensión de la administración al deber de protección a la vida de los ciudadanos, valor fundamental de un Estado de Derecho".

[18] Cita textual del fallo: En sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12.175, dijo la Sala: "...si bien es cierto esta corporación ha sostenido que dentro de la filosofía del Estado social de derecho no es posible responsabilizar al Estado Colombiano por todo tipo de falencias que las circunstancias de pobreza del país evidencian en multitud de casos "pues el juez tiene que ser consciente de la realidad social en que vive, y no dejarse deslumbrar por el universo que tienen las palabras o conceptos políticos o jurídicos", de allí no puede seguirse, como corolario obligado, que los daños que padecen los ciudadanos por vivir expuestos a situaciones de peligro permanente hayan de quedar siempre librados a la suerte de cada cual. En efecto, las implicaciones y el grado de compromiso que el Estado constitucional contemporáneo exige para todas las autoridades públicas supone un análisis de cada caso concreto en procura de indagar si la denominada falla del servicio relativa, libera a estas de su eventual responsabilidad. Dicho en otros términos, no es aceptable que, frente a situaciones concretas de peligro para los ciudadanos, estudiadas y diagnosticadas de vieja data, pueda invocarse una suerte de exoneración general por la tan socorrida, como real, deficiencia presupuestal".

[19] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, Exp. 18106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

[20] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 31 de enero de 2011, Exp. 17842, C.P. Enrique Gil Botero.

[21] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de septiembre de 2013, Exp. 27553, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Cf., también, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 15 de abril de 2015, Exp. 30965.

la amenaza a la vida, honra, derechos y bienes de las personas[22].

2.5.3 El daño

Jurisprudencialmente, se ha entendido el daño antijurídico 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***"; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona 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"***[23].

Igualmente, ha señalado el H. Consejo de Estado:

> *"... El daño es uno de los presupuestos o elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes (falla del servicio, presunción de falla, daño especial, trabajos públicos, etc), a tal punto que la ausencia de aquél imposibilita el surgimiento de ésta. Esto significa que no puede haber responsabilidad si falta el daño. Ahora bien, para que el daño sea resarcible o indemnizable la doctrina y la jurisprudencia han establecido que debe reunir las características de* **cierto, concreto o determinado y personal**. *En efecto, en la materia que se estudia la doctrina es uniforme al demandar la certeza del perjuicio. Tal es el caso de los autores Mazeaud y Tunc, quienes sobre el particular afirman: "Al exigir que el perjuicio sea cierto, se entiende que no debe ser por ello simplemente hipotético, eventual."*[24] (Negrilla fuera del texto).

En el sub judice, el daño antijurídico correspondiente a la desaparición de Julio Cesar Gómez Cuevas, el que se encuentra acreditado en la medida que obra constancia de la Fiscalía Seccional Delegada ante el Juez Penal del Circuito de Puerto Berrio (Antioquia), que da cuenta que la desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas, desde el 18 de diciembre de 1990, fue denunciada ante la Fiscalía IV Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Berrio, investigación que curso bajo el radicado 8079 y SIJUF 138983, en averiguación de responsables (fl. 6 C. principal).

Acreditado el hecho, se procede a estudiar la responsabilidad de las entidades demandadas.

---

[22] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de julio de 2014, Exp. 31039, C.P. Danilo Rojas Betancourth.
[23] Sentencia del 2 de marzo de 2000, expediente 11945.
[24] Sección Tercera Consejero Ponente: Doctor Ricardo Hoyos Duque, 7 de mayo de 1998.

2.5.4 Fundamento de la imputación de la responsabilidad

Sobre la imputación de la responsabilidad a la Administración, el Consejo de Estado ha señalado que:

> *"En cuanto a la imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar* ***la atribución conforme a un deber jurídico*** *(que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, en la jurisprudencia constitucional se sostiene, que la 'superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen'.*
>
> *Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del* ***principio de imputabilidad****, según el cual,* ***la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica****. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las 'estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas".*
>
> *(...)*
> *En concreto,* ***la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo título de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado****, sino que cabe hacer el proceso de examinar si procede encuadrar en la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado*

en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera:

'(...) en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos 'títulos de imputación' para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación" (se resalta).

Se endilgó responsabilidad a las entidades demandadas por la falla en el servicio consistente en la omisión de acciones concretas y efectivas de prevención para neutralizar o repeler el accionar de los grupos ilegales pese a que, según lo indicado en la demanda, era normal encontrarlos en la región, lo cual lleva a predicar el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las obligaciones constitucionales y legales de las entidades demandadas, en tanto no ejercieron idóneamente su posición de garante.

Como se trata de una serie de imputaciones enfocadas a la inactividad del Estado, que permitieron la desaparición del señor Julio César Gómez Cuevas, lo cual, en términos de la demanda se traduce en una omisión de protección de los derechos constituciones, en primer lugar, el Despacho entrará a determinar si la Nación –Ministerio de Defensa –Policía Nacional- Ejército Nacional, al momento de los hechos tenían como función o atribución la de brindar protección y seguridad al desaparecido.

Pues bien, la Constitución Política respecto de las funciones de protección que deben cumplir las autoridades frente a las personas, concretamente en cuanto al Ejército Nacional ya la Policía Nacional, señala lo siguiente:

> **"ARTICULO 2.** *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.

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.

***"ARTICULO 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

***"ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

***"ARTICULO 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*
(...)"

***"ARTICULO 217.** La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.*

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio".

***"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". (resaltado no original)

La Ley 62 de 1993, a través de la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, establece:

"***ARTICULO 1°***. *Reglamentado por el Decreto Nacional 1028 de 1994 Finalidad. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación,* ***está instituida 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. Así mismo, para 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 actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad Policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos Humanos.

ARTICULO 8°. *Obligatoriedad de Intervenir. El personal uniformado de la Policía Nacional, cualquiera que sea su especialidad o circunstancia en que se halle,* ***tiene la obligación de intervenir frente a los casos de Policía****, de acuerdo con, la Constitución Política, el presente Estatuto y demás disposiciones legales.*

ARTICULO 19*. Funciones Generales.* ***La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de éstas se deriven****, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas y ejercer, de manera permanente, las funciones de: Policía Judicial, respecto de los delitos y contravenciones: educativa, a través de orientación a la comunidad en el respecto a la ley; preventiva, de la comisión de hechos punibles; de solidaridad entre la Policía y la comunidad; de atención al menor, de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria; y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público, en los ámbitos urbano y rural*". (Resaltado no original)

De la normatividad transcrita en líneas anteriores, el Despacho encuentra que las autoridades de la República tienen el deber genérico de protección a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes,

creencias, y demás derechos y libertades, dentro de las cuales se incluyen el Ejército Nacional y la Policía Nacional.

Por su parte, a la Fuerza Pública- integradas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional-, además del deber genérico de protección, le corresponde **proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes**, creencias y demás derechos y libertades, además proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia, como lo es la vida e integridad de todas las personas.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado[25]:

> *"De acuerdo con lo anterior[26], a la fuerza pública se le impone el deber -normativo y reglamentario- de brindar protección (seguridad, vigilancia y cuidado) a todos los residentes en el país, garantizando el ejercicio de sus derechos[27] y libertades públicas a través, entre otras, de la intervención preventiva cuando se considere que una determinada situación puede perturbar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Cuando se incumple dicho deber, los servidores públicos son responsables por omisión en el cumplimiento de la Constitución y las leyes, de acuerdo con lo dicho en el artículo 6° de la Constitución Política.*
>
> *En efecto,*
>
> *"No tendría sentido afirmar que la única forma en que el Estado protege la seguridad de los asociados es a través del reconocimiento de su responsabilidad por hechos acaecidos; quienes son titulares del derecho a ser resarcidos por los daños antijurídicos sufridos en su persona debido a condiciones de inseguridad, necesariamente deben ser titulares, antes de que se configuren tales daños, del derecho a recibir especial protección de las autoridades"[28](...)".*

Ahora bien, es de resaltar que una cosa es la afectación a derechos fundamentales y otra es la responsabilidad extracontractual que se reclama en el presente asunto, a la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional, Policía Nacional, teniendo en cuenta la presunta falla en el servicio en el deber brindar seguridad y protección a los bienes de los demandantes.

---

[25] Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 1° de junio de 2017, Exp. No. 35197, C.P. Ramiro Pazos Guerrero

[26] Con independencia de todas las demás normas que modifican y adicionan las funciones de la Policía Nacional, tales como los decretos 180 de 1988, 813, 814, 815 y 1194 de 1989.

[27] "Entre tales derechos, los más básicos para la existencia misma de las personas son la vida y la integridad personal, establecidos en los artículos 11 y 12 Superiores; por ello, el énfasis principal de la labor proyectiva de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona". Sentencia T-719/03

[28] Sentencia T-719/03

En tal sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado cinco criterios para valorar la falla del servicio[29], con base en los cuales cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado en estos eventos, así:

> "...***i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos había conocimiento generalizado de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a las personas relacionadas con éstas; ii) que se tenía conocimiento de circunstancias particulares respecto de un grupo vulnerable; iii) que existía una situación de riesgo constante; iv) que había conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía, y; v) que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño.***
>
> ***Dichos criterios, se entiende, deben ser analizados en cada caso particular para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la violación del derecho a la seguridad personal del afectado*** *cuya reparación se reclama, puesto que, ni la posición intuito personae de la víctima[30] - condiciones personales y sociales- ni el estado de anormalidad del orden público - violencia generalizada-, son suficientes por sí solas para endilgar responsabilidad en la Nación (...)"[31].*

Sobre la imputación de la responsabilidad a la Administración, el Consejo de Estado ha señalado que:

> *"En cuanto a la imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar* ***la atribución conforme a un deber jurídico*** *(que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, en la jurisprudencia constitucional se sostiene, que la 'superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores*

[29] Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 31 de enero de 2011; Exp. 17842
[30] Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 19 de noviembre de 2012; Exp. 25225
[31] Sección Tercera, Consejo de Estado, Subsección C, sentencia del 11 de marzo de 2019, Exp. No. 43512, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen'.

Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del ***principio de imputabilidad****, según el cual,* ***la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica****. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las 'estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas".*

(...)
En concreto, ***la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo título de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado****, sino que cabe hacer el proceso de examinar si procede encuadrar en la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera:*

'(...) en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos 'títulos de imputación' para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación" (se resalta).

Revisado el supuesto fáctico de la presente controversia y conforme al precedente jurisprudencial citado, y teniendo en consideración que a lo largo de la demanda se esbozaron unas irregularidades concernientes a la omisión en los deberes de las entidades demandadas, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional, con ocasión a: la omisión en sus deberes de protección y seguridad que derivaron en la desaparición del señor Julio

Cesar Gómez Cuevas; la situación de inseguridad en el municipio de Puerto Berrio (Antioquia) la cual es catalogada como un "*hecho notorio*", que, en sentir del accionante, requería del aumento del pie de fuerza y mejoramiento de la capacitación a los miembros de las instituciones demandadas; así como la posición de garante en la que se encontraba el Estado frente a la población por las especiales circunstancias de seguridad que se presentaban en la zona, se analizarán uno a uno los presupuestos de cara al material probatorio aportado, para establecer la responsabilidad estatal.

En primera medida hay que mencionar que la parte actora no allegó prueba alguna que demostrara que el Ejército o la Policía Nacional, hubiesen participado en los hechos de desaparecimiento del señor Julio Cesar Gómez Cueva, toda vez que únicamente se aportó al plenario una certificación de la investigación penal que cursó en la Fiscalía, la cual fue archivada con auto inhibitoria, investigación que consta en un expediente que no fue aportada al presente asunto.

Frente al primer presupuesto jurisprudencial, **que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos había conocimiento generalizado de la situación de orden público de una zona, que afectaba a organizaciones y a las personas relacionadas con éstas**; la parte actora consideró que la situación de orden público del municipio de Puerto Berrio era un hecho notorio y de conocimiento generalizado; sin embargo para el Despacho si bien es cierto Puerto Berrio (Antioquia) ha sido un municipio que históricamente ha sido azotado por la violencia, al igual que muchos otros del país, también es cierto que no se acreditó que la desaparición del señor Julio Cesar Gómez, hubiese obedecido a la situación de orden público, toda vez que no se aportó la investigación penal, ni ninguna otra prueba que diera elementos de juicio al Despacho para establecer las circunstancias que rodearon la desaparición del antes citado. Por lo que este presupuesto no se cumple.

Debe tenerse en cuenta que la situación de orden público que afrontaba no solo el Municipio de Puerto Berrio para la época de los hechos, sino de varios municipios más, no puede considerarse *per se* como una falla en el servicio de la fuerza pública, pues como bien lo ha sostenido el Consejo de Estado, el Ejército y la Policía Nacional no pueden evitar todos los actos delincuenciales ni contrarrestar todas las acciones que atenten contra el orden público.

Respecto del presupuesto relativo a ***que existía una situación de riesgo constante;*** la parte actora ***no*** aportó documento alguno u otro medio de convicción que acreditara el grado de riesgo y peligro que afrontaban las personas en el municipio de Puerto Berrio para la época de la desaparición

del señor Julio Cesar Gómez Cuevas, esto es, para el año 1990, ni que dicha situación fuese constante.

En lo que tiene que ver con los demás presupuestos jurisprudenciales relacionados con: ***ii) Que se tenía conocimiento de circunstancias particulares respecto de un grupo vulnerable, iv) que había conocimiento del peligro al que estaba sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejercía, y; v) que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño,*** en la demanda no se planteó concretamente que se hubiese puesto en conocimiento de las demandadas una situación especial respecto del señor Julio Cesar Gómez Cuevas, que necesitara una especial atención, protección y custodia por parte de la Fuerza Pública, y de todas formas, en el expediente tampoco obra alguna prueba al respecto.

Como se señaló en el soporte jurisprudencial sustento de esta providencia, uno de los presupuestos para que proceda la falla en el servicio en casos como el que se examina, es **que las autoridades pese a que se les solicitara protección, no hubieren actuado**. No obstante, no se aportó prueba que acredite el conocimiento previo de las demandadas sobre amenazas que estaba padeciendo particularmente el señor Julio Cesar Gómez Cuevas, o de que el citado solicitara protección especial.

Ahora bien, no es desconocida por el Despacho la situación de conflicto interno en el país, derivado de la existencia de grupos al margen de la ley, que hacen presencia en gran parte del territorio nacional, tampoco lo es, que, como efectos colaterales, la población civil resulte afectada por estos hechos y de ahí que se exija al Estado una posición de garante respecto de sus derechos.

Sin embargo, de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente no es posible afirmar que el Estado haya permanecido inerte ante la presencia de actores al margen de la ley en la zona de ocurrencia de los hechos.

En consecuencia, lo que se encuentra acreditado con los medios de prueba aportados al proceso, únicamente corresponde a la desaparición del señor Julio Cesar Gómez Cuevas, y ningún otro hecho narrado en el libelo que comprometa la responsabilidad de las entidades demandadas. Evidencia el Despacho que no existe dentro del expediente prueba que permita inferir que el desaparecimiento del señor Julio Cesar Gómez Cuevas haya sido causado como consecuencia de la omisión en el cumplimiento de los deberes de protección y seguridad de las entidades demandadas, sin que se pueda presumir, máxime cuando la gestión probatoria de la parte actora fue bastante deficiente, dado que ni siquiera se aportó copia de la investigación penal adelantada.

Vale la pena recordar que le corresponde a la parte actora demostrar la existencia de los presupuestos de la responsabilidad civil extracontractual que demanda, y es que conforme lo establecido en el artículo 167 de nuestro Estatuto Procesal *"incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran un efecto jurídico que ellas persiguen"*, luego es precisamente a la parte accionante, en el caso que nos ocupa a quien le correspondía demostrar que efectivamente las entidades demandadas incurrieron en una omisión en el deber de seguridad y protección.

Sobre la carga de la prueba, ha dicho el Consejo de Estado:

> *"La carga de la prueba, por regla general, se encuentra radicada en cabeza de la persona que pretende acreditar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (art. 177 C.P.C.) (...) Esta carga procesal parte de una lógica común, y es aquella según la cual si la prueba documental se encuentra en poder de las partes, lo práctico y eficaz – en términos de economía procesal – es que los sujetos procesales alleguen junto con sus respectivos escritos de demanda y contestación, respectivamente, todos los documentos – que se encuentren en su poder - y respecto de los cuales se pretenda un reconocimiento probatorio al interior de la litis (...)"*[32]

Así, no basta con alegar el derecho, debe demostrarse el mismo a través de los distintos medios probatorios existentes y reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

En consecuencia, con el acervo probatorio analizado es posible concluir que no se encuentra demostrado que el desaparecimiento del señor Julio Cesar Gómez Cuevas tuvo como causa la inactividad del Estado de realizar acciones concretas, de reacción, repeler o rechazar los grupos insurgentes, o en la omisión de protección.

Por tanto, al no estar demostrada la falla en el servicio atribuida a la Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional- Ejército Nacional, el Despacho negará las pretensiones de la demanda.

3. Costas y agencias en derecho

Según lo consagrado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 366 de C.G.P, en su numeral segundo, y las directrices del Consejo Superior

---

32 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Sentencia del siete (7) de febrero de dos mil siete (2007). M.P. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Exp. No. 17001-23-31-000-2005-00951-01(32805).

de la Judicatura, se condenará a la parte demandante a pagar a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y Policía Nacional, las costas que se fijan en el cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda, negadas en el presente fallo.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la totalidad de pretensiones de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, y fijar como AGENCIAS EN DERECHO a favor de la parte demandada Nación- Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional, el **cuatro por ciento (4%)** de las pretensiones de la demanda negadas en la sentencia.

TERCERO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

CUARTO: La presente sentencia se notificará de conformidad con lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1437.

QUINTO: ORDENAR la devolución del saldo de los gastos a la parte actora, si los hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
JUEZ

ms