

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Acción de reparación directa. Departamento de Antioquia / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Se declara probada por cuanto la función estaba a cargo de otra persona. No le es imputable a la entidad la causa generadora del daño

[S]e tiene que la omisión alegada en la demanda como la causa generadora del daño es imputable a la Policía Nacional, pues, en principio, es el órgano que constitucionalmente tiene asignada la función y deber de protección de la vida e integridad de los asociados. En ese orden de ideas, la Sala declarará probada la falta de legitimación en la causa por pasiva con respecto del Departamento de Antioquia, comoquiera que la función omitida estaba a cargo de otra persona: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional-, y además, de los hechos de la demanda, no se vislumbra una imputación fáctica específica en relación con el ente territorial. Por otra parte, los demandantes señalaron como responsables del daño, indistintamente a la Policía Nacional y al Ejército Nacional. Si bien, en relación con este punto no se está en presencia de un problema de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto los órganos mencionados representan a la misma persona: Nación, la Sala dirigirá el estudio de imputación sólo en relación con la Policía Nacional, en razón de la diferencia de naturaleza jurídica y funcional de cada órgano, en otras palabras, mientras el Ejército, constitucionalmente, tiene como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, le corresponde a la Policía velar por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, ello es decir, la protección de la vida de los asociados, que es precisamente la función que se alega omitida en la demanda

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Elementos. Existencia del daño antijurídico / IMPUTACION OBJETIVA – Fundamento. Determina si el daño es o no atribuible a la Policía Nacional / IMPUTACION OBJETIVA - El hecho de que el daño tenga su génesis directa, material y causal en la conducta de un tercero no quiere significar, en principio, que se haya configurado una causa extraña que exonere de responsabilidad a la administración pública

[S]e tiene que Gloria Eugenia Londoño Villa falleció debido a laceraciones encefálicas causadas por heridas con arma de fuego, con lo que se logra acreditar el daño como primer elemento estructural de la responsabilidad (...) en el caso concreto sí existe daño antijurídico y está referido a las consecuencias que se desprenden de la muerte violenta de un ser querido, sin que los demandantes estén compelidos u obligados a tolerarlas o soportarlas, por lo que el análisis a abordar, como ya se indicó, se orienta a establecer si el mismo es atribuible por acción u omisión a la entidad demandada (...) el análisis de imputación se traduce, en sí mismo, en un ejercicio de imputación objetiva que permite determinar si el daño es o no atribuible en cabeza de la Policía Nacional, comoquiera que los demandantes aducen que existió una omisión por parte de la mencionada institución que configuró una falla del servicio o, eventualmente, un daño especial derivado del rompimiento de las cargas públicas. En otros términos, si bien la muerte de Gloria Londoño Villa fue perpetrada por una o varias personas que le dispararon en multiplicidad de ocasiones, lo que prima facie, desde el plano material, configuraría una ausencia de imputación respecto del Estado por tratarse del hecho exclusivo de un tercero, lo cierto es que en el mundo del Derecho, el estudio de la imputatio facti enseña que ésta no sólo puede ser fáctica, sino también normativa estructurada en la dimensión de la imputación objetiva y de la omisión. En consecuencia, el hecho de que el daño tenga su génesis directa, material y causal en la conducta de un tercero no quiere significar, en principio,

que se haya configurado una causa extraña que exonere de responsabilidad a la administración pública, toda vez que aquél puede devenir imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en el desencadenamiento del mismo, bien porque se contribuyó con una acción en la producción (v.gr. con un aumento del riesgo permitido o un desconocimiento del principio de confianza), o si pudiendo evitarlo se abstuvo de enervar su generación, esto último, siempre y cuando se constate en estos eventos que la entidad demandada se encontraba en posición de garante, es decir, que de conformidad con el ordenamiento jurídico estuviera compelida a evitar el resultado.

En relación con la responsabilidad del Estado derivada de la falta al deber de protección y seguridad de los ciudadanos, la Sala de la Sección Tercera ha razonado que el Estado debe responder patrimonialmente a cuando: a) Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, 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. En el caso *sub examine*, se hace necesario abordar el problema de la responsabilidad desde el último supuesto: cuando no se solicitó de forma expresa la protección, pero el contexto en el que se presentó el atentado contra la vida e integridad de la persona ameritaba una protección de oficio, por tratarse de un hecho inminente y que debió ser conocido por las autoridades. La Sala tiene certeza de la existencia de amenazas en contra de la vida de Gloria Eugenia Londoño, quien a pesar de exteriorizar un constante nerviosismo y zozobra, no puso en conocimiento a las autoridades de policía; sin embargo, a diferencia de lo sostenido por el *a quo*, el daño sí le es imputable al ente demandado, en consideración a la convergencia de dos elementos de juicio como son: i) La posición de garante que ostentaba la Policía Nacional en relación con la protección de la vida e integridad de la exalcaldesa, y ii) el hecho de ser ampliamente conocida la situación de violencia que imperaba en los primeros años de la década de los noventa en los municipios del Departamento de Antioquia, como se desprende de los testimonios y los recortes de prensa que obran en el proceso, que hacen alusión a la presencia de grupos armados al margen de la ley y de un estado de perturbación generalizada, no necesariamente en el municipio de Abriaquí, sino en toda la región. De tal suerte, que en un lapso de tan sólo tres meses, ya habían sido asesinados tres alcaldes de Antioquia, incluyendo a Londoño Villa. Es de resaltar, además, que la situación de riesgo y violencia generalizada era conocida por las autoridades de policía. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2011, exp. 20325

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO – Fuerza pública. Asesinato de persona amenazada que no puso en conocimiento del hecho a la autoridad competente / DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Incumplimiento de un rango constitucional como es la posición de garante que ostenta el Estado, representado en la Fuerza Pública

[S]i bien las autoridades desconocían cualquier tipo de amenaza en relación con la burgomaestre, lo cierto es que sí eran conscientes del riesgo al que se encontraban sometidos los alcaldes municipales de esa zona de Antioquia, pues, se reitera, ya habían sido asesinados otros en similares circunstancias (...) la Sala

resalta la ausencia de un cuerpo policivo en el municipio, que si bien puede develar la armonía y convivencia de la población, también es señal de un estado de abandono de la Policía Nacional ante agresiones externas de grupos subversivos y paramilitares, muy comunes en la época y la región. En otras palabras, no sólo su alcaldesa sino la población entera de Abriaquí se encontraban en un estado de desprotección estatal, lo que sin duda se tradujo en una talanquera para canalizar de forma más rápida y eficiente la denuncia de las amenazas. (...) el daño antijurídico a diferencia del aserto del a quo, deviene imputable a la entidad demandada, toda vez que la Policía Nacional estaba compelida, dada su posición de garante, en evitar el resultado que en virtud del conocimiento y las reglas de la experiencia era esperable, esto es, que cualquiera de las fuerzas delincuenciales que operaban en la zona atentara contra la vida e integridad de la alcaldesa; y comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión que sin anfibología alguna fue la determinante en la producción del daño (...) el sustrato de la obligación de resarcir el daño irrogado se encuentra en el desconocimiento del deber de protección y seguridad que le asiste a las autoridades públicas y, de manera particular, a las militares y policiales de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados (...) en el caso concreto falló el deber de protección y seguridad ínsito en este tipo de situaciones, pues la autoridad de policía conocía, por ser un hecho público y notorio, el peligro al que estaba sometida la alcaldesa de Abriaquí. Así las cosas, para la entidad demandada el daño producido no podía resultarle inesperado y sorpresivo, ya que, se insiste, conocía las circunstancias de violencia generalizada que azotaban a la población rural antioqueña, y el riesgo que circundaba a los alcaldes, que estaban en ejercicio de sus derechos políticos; es precisamente allí, en ese conocimiento actualizado en donde se materializa la posición de garante asumida por el Estado. Por ende, cuando el Estado conociendo la situación de riesgo y peligro que existe sobre una determinada población, grupo de personas o un ciudadano, omite y desatiende los mandatos contenidos en la Constitución Política, no sólo vulnera y transgrede de manera ostensible sus deberes y obligaciones positivas, sino que desatiende los mandatos propios fijados por los imperativos categóricos, específicamente, la defensa y satisfacción del principio de dignidad humana, fundamento y sustancia de todos los derechos y libertades públicas.

RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACION DE PERJUICIOS MORALES EN CASO DE MUERTE - Reglas. Reiteración de sentencia de unificación / RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACION DE PERJUICIOS MORALES CASO DE MUERTE - Para padres, cónyuge o compañero permanente e hijos naturales o de crianza. Niveles Indemnizatorios

[C]on el fin de unificar los parámetros bajo los cuales debía tasarse esta clase de perjuicio y en aras de garantizar el derecho a la igualdad, la Sección, en sentencias de unificación del 28 de agosto de 2014, estableció una serie de reglas que deben tenerse en cuenta y fijó los montos a indemnizar, según el supuesto de hecho que dio origen al daño, distinguiéndose si se trataba de un evento de muerte (...)es regla común a todos los supuestos, la división de los demandantes en cinco categorías o grupos, de acuerdo con su cercanía a la víctima directa, así: Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno- filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). Nivel No. 2. Donde se ubica la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos). Nivel No. 3. Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. Nivel No. 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de

consanguinidad o civil. Nivel No. 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). Para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además de la prueba del parentesco, se requerirá la prueba de la relación afectiva, y finalmente, para el nivel 5 deberá acreditarse la relación afectiva. Para los eventos en los que el daño se traduce en la muerte, se establecieron los siguientes montos: nivel 1, le corresponde el 100% del tope indemnizatorio, es decir, 100 SMLMV; nivel 2, le corresponde el 50% del tope indemnizatorio, o sea, 50 SMLMV; nivel 3, le corresponde el 35% del tope indemnizatorio, esto es, 35 SMLMV; nivel 4, le corresponde el 25% del tope indemnizatorio, es decir, 25 SMLMV; y nivel 5, le corresponde el 15% del tope indemnizatorio, o sea, 15 SMLMV. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar Consejo de Estado, Sección Tercera Expedientes Nos. 26.251 y 27.709

LIQUIDACION Y TASACION DE PERJUICIOS MATERIALES - Lucro cesante a favor de los padres. Presunción de sostenimiento a los padres hasta los 25 años / LUCRO CESANTE A FAVOR DE LOS PADRES - Si no existe prueba de la dependencia económica del padre no hay lugar al reconocimiento de la indemnización / LUCRO CESANTE A FAVOR DE LA HERMANA - Se acredita dependencia de la víctima por lo que se reconoce / LUCRO CESANTE - Cálculo. Fórmula

[S]e advierte que de acuerdo con los parámetros de esta Corporación, que han sido aceptados y reiterados, la ayuda económica que los hijos brindan a sus padres se extiende hasta la fecha en que el hijo hubiere cumplido los 25 años, pues se presume que a partir de esa edad una persona forma su vida independiente. Ahora bien, en el caso concreto, de los testimonios practicados y que obran a folios 92 y 117, se tiene acreditado que Olga Patricia Londoño (19 años al momento del suceso) dependía económicamente de su hermana, pues era quien se hacía cargo de su educación universitaria, sin que se pueda decir lo mismo de sus padres o demás hermanos, puesto que en primer lugar, Gloria Eugenia tenía 28 años al momento de su muerte, lo que nos ubica fuera de la presunción anotada, y en segundo lugar, no existe prueba de la dependencia económica de sus padres, pues según los testimonios, el señor Miguel Antonio ejercía una actividad económica propia.(...) Así las cosas, y a pesar de que Gloria Londoño no era la madre de Olga Patricia, la Sala reconocerá perjuicios materiales en su favor, hasta que ésta cumpliera la edad de 25 años, momento en que se ha dado por establecido que las personas abandonan el hogar, para constituir su propia familia, y que en el caso concreto se ajusta al momento en el que Olga Patricia debió culminar sus estudios universitarios para iniciar su vida laboral. El monto base de liquidación será el salario devengado por la exalcaldesa, se encuentra certificado en un monto de \$270.000,00, mensuales para el año 1993. Este monto será actualizado. Este valor será incrementado en un 25% por concepto de prestaciones sociales y de esta suma se reducirá un 50%, correspondiente al valor aproximado que Gloria Eugenia Londoño destinaba para su propio sostenimiento

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ (E)

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil quince (2015)

Radicación número: 05001-23-31-000-1995-00272-01(30658)

Actor: MIGUEL LONDOÑO CASTAÑEDA Y OTROS

Demandado: NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- EJERCITO NACIONAL, POLICIA NACIONAL- Y OTRO

Referencia: REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, el 5 de noviembre 2004, mediante la cual se decidió:

“1. Niéganse las pretensiones de la demanda.

“2. No se causaron costas” (folio 156, cuaderno principal)

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 22 de febrero de 1995, los señores Miguel Antonio Londoño Castañeda, María Ezequiel Villa, actuando en nombre propio y en representación de los menores: Claudia María y Diana Cecilia Londoño Villa; Darío, Luz Marina, Gustavo, Rafael, Sara, Noralba, Luis Fernando, José Ignacio, Olga Patricia y Luis Felipe Londoño Villa, mediante apoderado judicial, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, Policía Nacional- y el Departamento de Antioquia, para que se le declare patrimonialmente responsable de los daños antijurídicos sufridos con ocasión de la muerte de Gloria Eugenia Londoño Villa, ocurrida el 24 de febrero de 1993.

En consecuencia, solicitaron el reconocimiento y pago de 14.000 salarios mínimos mensuales vigentes para cada uno de los demandantes, por concepto de perjuicios morales; y por concepto de daños materiales, en la modalidad de lucro cesante, se solicitó el pago de 4.000 gramos de oro, por las rentas dejadas de percibir, “dadas las calidades laborales y profesionales de la occisa”.

2. Hechos

En la demanda se expusieron, en síntesis, los siguientes hechos:

2.1. El 24 de febrero de 1993, en la ciudad de Medellín fue asesinada por sicarios, la señora Gloria Eugenia Londoño Villa, quien para la época se desempeñaba como alcaldesa de Abriaquí, Antioquia.

2.2. Con anterioridad al suceso, la alcaldesa había manifestado ante el Comando de Policía de Frontino, Antioquia, que estaba siendo objeto de amenazas contra su vida e integridad física, y por lo tanto, requería protección.

2.3. En consideración a que el municipio de Abriaquí no contaba con un Comando de Policía, la alcaldesa solicitó en múltiples ocasiones al Comando Departamental de Policía que dotaran al ente territorial con una estación de policía para garantizar la seguridad de la población, sin respuesta alguna, lo que dificultó la protección de la alcaldesa.

2.4. La muerte de la alcaldesa es imputable a la Nación, toda vez que se presentó una falla del servicio de seguridad y protección, en consideración a que no se atendieron las denuncias de amenazas contra su vida.

3. Trámite en primera instancia

Por auto del 21 de marzo de 1995, se admitió la demanda y se ordenó notificar la misma a la parte demandada y al Ministerio Público (folio 58 del cuaderno 1).

En el escrito de contestación de la demanda, el apoderado de la Nación-Ministerio de Defensa argumentó que no se podía exigir del Estado el otorgamiento del servicio de seguridad para cada uno de los ciudadanos, pues ello sería ilógico e irreal. Asimismo, señaló que el Estado no puede asumir como propias las acciones de grupos delincuenciales. Por esas razones, propuso la excepción de culpa de un tercero (folios 64-6 del cuaderno 1).

Por su parte, la Gobernación de Antioquia se opuso a las pretensiones de la demanda. Al respecto, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que entre los Departamentos y los Municipios no existe

una relación de jerarquía y mucho menos una obligación de prestar seguridad y protección a sus alcaldes, máxime cuando no existió ninguna queja sobre amenazas a la señora Londoño (folios 72-4 del cuaderno 1).

Mediante auto del 6 de marzo de 1996, se abrió a pruebas el proceso (folios 75-6 del cuaderno 1).

Por proveído del 3 de mayo del 2001, se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al agente del Ministerio Público (folio 143 del cuaderno 1).

La Policía Nacional alegó que la causa del hecho generador del daño era el actuar un tercero. Además, señaló que no obraba prueba en el plenario que acreditara que la alcaldesa había solicitado protección a ninguno de los organismos de seguridad del Estado por estar recibiendo amenazas contra su vida. Finalmente, manifestó que al Estado no se le puede responsabilizar por todas las consecuencias de las acciones violentas de quienes buscan desestabilizar el orden social. Por las razones expuestas, solicitó que se negaran las súplicas de la demanda.

La apoderada del Departamento de Antioquia reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Recalcó la ausencia de una comunicación al Departamento sobre las amenazas que la alcaldesa estaba recibiendo, y por tal razón, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

El 12 de marzo de 2002, se decretó la acumulación de los procesos 950277 y 950272, comoquiera que ambas demandas iban dirigidas a las mismas entidades, por los mismos demandantes y los mismos hechos. En adelante, se hará el estudio del expediente sin hacer distingo de los procesos acumulados, toda vez que los demandantes son los mismos y las actuaciones realizadas fueron las mismas en cada proceso.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante decisión del 5 de noviembre del 2004, la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó negó las pretensiones de la demanda, toda vez que las amenazas de que estaba siendo

víctima la otrora alcaldesa no fueron puestas en conocimiento de las autoridades competentes para brindarle protección y tampoco fueron tomadas en serio, pues su actuar despreocupado así lo reflejaba. Al respecto, puntualizó el Tribunal:

“Tanto desestimaba la alcaldesa de Abriaquí, Gloria Eugenia Londoño Villa y tan despreocupada estaba de su situación personal en lo relativo a su seguridad que aunado a lo dicho arriba en día de su muerte en la ciudad de Medellín, estaba conduciendo personalmente el vehículo oficial en que se transportaba, cuando podía estar utilizando su conductor para que la guiara o al menos para que la acompañara y actuara su presencia como un medio disuasivo contra posible atentados. Todo el acervo probatorio documental y testimonial obrante en expediente de estos dos procesos acumulados lo que permiten establecer es que en su momento la alcaldesa Gloria Eugenia Londoño Villa no le dio credibilidad ni trascendencia a las amenazas de que era víctima, esto se prueba con el hecho de que a muchas personas cercanas no los enteró de su situación por la que estaba pasando, se desplazaba dentro y fuera de su municipio en forma totalmente normal, nótese que realizaba actividades a pie donde debía caminar hasta una hora en compañía de otro ciudadano de su población como ocurrió con el señor Luis Alfredo Pino Monsalve, cuya versión en parte se transcribió antes, en este providencia; también se desplazaba permanentemente a los demás municipios vecinos y hacía gestiones constantes en la ciudad de Medellín y Bogotá. Muestra esta forma de moverse y operar que nada temía dicha funcionaria, lo que hizo que como ningún temor serio e inminente la preocupaba o asaltaba (sic), no tomara medidas al respecto a su seguridad personal, lo que constituyó un gran descuido respecto de su misma, porque como sabemos y ello si está claro en el expediente, o al menos no aparece probado que hay puesto en conocimiento de alguna autoridad municipal, departamental o nacional las amenazas que se le estaban realizando. Solo para el día de su muerte algunos manifiestan que había ido a la Cuarta Brigada del Ejército a poner en conocimiento las amenazas de que era víctima y por tanto la necesidad de que se le brindara protección para (sic) este tampoco aparece probado en el expediente. Cuando la alcaldesa Londoño Villa llegó a solicitar Fuerza Pública lo hizo no a título personal ni porque estuviese amenazada, ni para su protección individual, sino que como alcaldesa le correspondía hacer tal gestión puesto que el municipio carecía de ella debido a que la población en lo que se denominó una asonada solicitó el retiro de dicha Fuerza Pública en el año de 1982 según consta a folios 69 el Teniente Coronel Antonio León Martínez (...) No se presenta así la falla o falta en el servicio por parte de las accionadas porque no se puede predicar que hubo la prestación de un mal servicio, que se haya hecho tardíamente o que se hay (sic) incurrido en omisión pues el servicio nunca se solicitó. Esto hará que no se accedan a las pretensiones de la demanda y en consecuencia se deba exonerar a las demandadas en este proceso. Con lo manifestado en los párrafos anteriores de esta providencia entiéndase resueltas las excepciones propuestas por las accionadas en las contestaciones a las demandas” (folios 126-56, cuaderno principal).

5. Recurso de apelación

Dentro del término legal, el 24 de noviembre de 2004, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (folios 158-68, cuaderno principal).

El recurso fue concedido por el *a quo* mediante decisión del 11 de febrero de 2005 (folio 169, cuaderno principal).

En la sustentación, el apoderado de los demandantes sostuvo que la alcaldesa fue sometida a un riesgo excesivo e innecesario, al no contar con la protección que debe tener quien asume un cargo público, por estar sometido a los riesgos comunes que se desprenden del ejercicio de esas funciones. Sobre la ausencia de una estación de Policía en el municipio, señaló:

“Ahora bien: en relación con la posibilidad de imputar a las fallas del servicio la muerte de la alcaldesa, que se reclama por medio de esta acción, y que la falladora se pegara de la falta de fuerza pública desde 1.982, en el Municipio de Abriaquí y dice que si no existía tal servicio, mal puede decirse que existe falla de un servicio, mal puede decirse que existe falla de un servicio que no existe, es un planteamiento muy filosófico, y más aún metafísico, pues si como lo dice el artículo arriba citado, LAS FALLAS DEL SERVICIO PUEDEN SER POR ACCIÓN, POR OMISIÓN, y más aún por comisión por omisión, y así entonces, NO PODÍA EXISTIR UN LAPSO DE TIERRA en nuestro estado colombiano, que estuviera al libre albedrío, o no estuviera sometido a la soberanía nacional; falló entonces la administración en su obligación de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, en aquel alejado municipio, a sabiendas de que la seguridad del estado está circunscrita a las fuerzas militares o fuerzas armadas del Estado, en su totalidad, no podría existir una tierra aislada de la soberanía nacional, máxime cuando en aquellas, estaban siendo acogidas por la guerrilla, y así dejar a unos ciudadanos entregados a su propia suerte, y de su obligación de brindar la seguridad de los ciudadanos, y más aún de su alcaldesa, la que acorde con las declaraciones arrimadas, pidió la protección a esas autoridades, pues su vida estaba amenazada, y la dejaron entregada a su propia suerte” (folios 159-168, cuaderno principal).

6. Trámite en segunda instancia

A través de auto del 6 de septiembre de 2005 se admitió el recurso de apelación (folio 173, cuaderno principal).

El 24 de enero de 2006, se ordenó correr traslado para alegatos de conclusión a las partes y al Ministerio Público (folio 175, cuaderno principal).

El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, en consideración a que no se puso en conocimiento de las autoridades de las amenazas que estaba recibiendo la alcaldesa. En sus términos:

“El recorrido probatorio permite concluir, como lo hizo el a quo, que no está acreditado que la víctima hubiera solicitado la protección debida a las autoridades militares o de policía, o a ninguna otra autoridad; tampoco hay certeza de que las citadas amenazas fueran de público conocimiento, es decir, que traspasaran el círculo cercano de familiares y amigos de la alcaldesa. De ahí que resulte imposible imputar el hecho dañoso a las entidades demandadas. Bien es cierto que las autoridades de la República tienen el deber, constitucional y primordial, de proteger a los residentes en Colombia ‘en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades’, esta genérica obligación, que es de medio y no de resultado, es necesario concretarla en cada evento, pues de no ser así se llegaría al absurdo de exigir que para que la misma sea efectiva se deben establecer especiales operativos y mecanismos de protección para cuidar a cada persona residente en nuestro país, lo que resulta un imposible de todo orden. Lo exigible de las autoridades, en este caso policivas, es que se adopten las medidas ordinarias y eficaces, dentro de las diferentes posibilidades económicas, humanas y previsibles, para preservar el orden público y de contera la vida y los bienes jurídicos de los habitantes del territorio nacional. Por el contrario, si media una situación conocida de especial vulnerabilidad, como amenazas, informes de inteligencia, etc., es menester que dichas autoridades implementen medidas excepcionales y especiales, acordes con las diferentes situaciones y su gravedad” (folios 178-84, cuaderno principal).

Las partes guardaron silencio.

El expediente ingresó para fallo el 10 de marzo de 2006 (folio 185, cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos con los trámites propios de esta instancia y sin causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a pronunciarse sobre el asunto de la referencia para lo cual abordará los siguientes puntos: 1) competencia, 2) acervo probatorio, 3) hechos probados y el caso concreto, y 4) condena en costas.

1. Competencia

El artículo 129 del C.C.A., modificado por el artículo 37 de la ley 446 de 1998 referido a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia¹, dice que el Consejo de Estado en la sala contenciosa administrativa conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales, en el mismo sentido del artículo 212 de C.C.A., subrogado por el artículo 51 del Decreto 2304 de 1989. Así, la Corporación es competente para conocer del asunto, en virtud del recurso de apelación interpuesto por una de las partes, en proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado, porque la pretensión mayor, por concepto de perjuicios morales, es de \$10'899.280,00, superior a la cuantía exigida en 1995: \$9'610.000,00.

2. Cuestión previa

Como cuestión previa, la Sala entrará a resolver la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por el Departamento de Antioquia, en razón a que el ente territorial no recibió comunicación de las amenazas que estaba recibiendo la víctima.

Al respecto, se tiene que de la lectura de los hechos narrados en la demanda no puede deducirse una imputación específica al Departamento de Antioquia, máxime cuando la función constitucional que se alega fue omitida en el presente caso no está asignada a las entidades territoriales sino a la Policía Nacional. En efecto, el artículo 218 de la Constitución Política reza que *“La Policía 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”* (negritas y cursivas de la Sala). Así las cosas, se tiene que la omisión alegada en la demanda como la causa generadora del daño es imputable a la Policía Nacional, pues, en principio, es el órgano que constitucionalmente tiene asignada la función y deber de protección de la vida e integridad de los asociados.

En ese orden de ideas, la Sala declarará probada la falta de legitimación en la causa por pasiva con respecto del Departamento de Antioquia, comoquiera que la

¹ Es preciso advertir que el artículo 308 de la ley 1437 de 2011, dice que el nuevo Código “sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y proceso que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

función omitida estaba a cargo de otra persona: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional-, y además, de los hechos de la demanda, no se vislumbra una imputación fáctica específica en relación con el ente territorial.

Por otra parte, los demandantes señalaron como responsables del daño, indistintamente a la Policía Nacional y al Ejército Nacional. Si bien, en relación con este punto no se está en presencia de un problema de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto los órganos mencionados representan a la misma persona: Nación, la Sala dirigirá el estudio de imputación sólo en relación con la Policía Nacional, en razón de la diferencia de naturaleza jurídica y funcional de cada órgano, en otras palabras, mientras el Ejército, constitucionalmente, tiene como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, le corresponde a la Policía velar por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, ello es decir, la protección de la vida de los asociados, que es precisamente la función que se alega omitida en la demanda.

3. Del acervo probatorio

Del material probatorio allegado al expediente, se destaca:

3.1. Registro civil de defunción de Gloria Eugenia Londoño Villa, que da cuenta de su muerte el día 24 de febrero de 1993, en Medellín, producto de laceraciones encefálicas (folio 22, cuaderno 2).

3.2. Constancia del Registrador Municipal del Estado Civil de Abriaquí, Antioquia, que informa lo siguiente:

“La señorita GLORIA EUGENIA LONDOÑO VILLA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 21.743.841 expedida en Frontino Antioquia, en las Elecciones del ocho (8) de marzo de 1.992, fue elegida Alcaldesa Popular para el período 92-94 con un total de cuatrocientos sesenta y nueve (469) votos, por el partido o movimiento de SALVACIÓN NACIONAL, en ese sentido los Miembros de la Comisión Escrutadora Municipal expidieron la respectiva credencial que reposa en el folio 109 del Libro de Credenciales de este despacho” (folio 19, cuaderno 1).

3.3. Respuesta al exhorto número 857-1, firmada por el Comandante del Departamento de Policía de Antioquia el 12 de septiembre de 1996, informando lo siguiente:

“En referencia al exhorto número del proceso 950.272-2 calendarado el 03-sep.96, me permito informar a ese despacho que revisado los archivos existentes en el Departamento de Policía Antioquia se halló que desde 1982 fue levantado el Puesto de Policía en el municipio de Abriaquí, después de una asonada por parte de la población donde al final de la misma solicitaron el retiro de la Policía” (folio 69, cuaderno 1).

- 3.4.** Certificado expedido por el funcionario del Inderena, Roberto Javier Cardona, en relación con los hechos del caso, en los siguientes términos:

“Que el día 24 de febrero de 1993, estuve dispuesto y programado para realizar visita al Municipio de Abriaquí, a atender varios asuntos relacionados con la Protección de los Recursos Naturales a saber: Explotaciones de materiales de arrastre en el río ‘La Herradura’ y aspectos ambientales de la vía ABRIAQUÍ-BOQUERÓN DEL TOYO, entre otros. La visita se realizaría el día en compañía de la doctora GLORIA EUGENIA LONDOÑO VILLA, Alcaldesa de Abriaquí, que se encontraba de visita en la ciudad de Medellín; con la funcionaria anotada se había acordado la salida para las horas del medio día del 24 de febrero de 1993, siendo las 12:05 aproximadamente, recibí llamada suya, indicándome que se encontraba en la Cuarta Brigada y que salía para el INDERENA a recogerme en su vehículo, para salir inmediatamente hacia Abriaquí: la esperé preocupado hasta la una (1:00) de la tarde aproximadamente, cuando conocí la noticia que había sido asesinada, en la Carrera 70 de la ciudad de Medellín” (folio 5, cuaderno 2).

- 3.5.** Recorte de prensa del periódico El Mundo del día 25 de febrero de 1993, que da cuenta de la noticia del homicidio de Gloria Eugenia Londoño en la ciudad de Medellín. Asimismo, el recorte de prensa da cuenta de que, con su caso, ya eran tres los “alcaldes populares asesinados en los últimos tres meses. Primero fue el alcalde de Puerto Triunfo, Dawis Echeverry Arbeláez, quien pertenecía al conservatismo y luego el alcalde de San Pedro de Urabá, Arístides Caballero Ballesteros, liberal guerrista, y ahora la alcaldesa de Abriaquí” (folio 72, cuaderno 1). Igualmente, el recorte de prensa del periódico El Colombiano registró la noticia en términos similares:

“Las autoridades investigan los posibles móviles y autores de este crimen, el tercero cometido contra los alcaldes antioqueños que fueron elegidos el año anterior. Como se recordará, disidentes del EPL habían dado muerte, el pasado mes de octubre, a Arístides Caballero Ballesteros, burgomaestre de San Pedro de Urabá. Así mismo, antes de que alcanzara a posesionarse, sicarios dieron muerte a Dawis Echeverry Arbeláez, alcalde de Puerto Triunfo” (Cuaderno de recortes de prensa)².

² En cuanto a las informaciones difundidas en medios escritos, verbales, o televisivos, la Sala en forma sistemática ha señalado que, en términos probatorios, no dan fe de la ocurrencia de los hechos en ellos contenidos, sino simplemente, de la existencia de la noticia o de la información

3.6. Respuesta al oficio No. 3546, firmada por el Oficial de Operaciones de la Cuarta Brigada, el 11 de octubre de 1996, informando lo siguiente:

“(...) Informándole que en el municipio de Abriaquí no se tiene actualmente Base Militar y que revisados los archivos hacia cuatro años atrás no se encontró información que nos indicara que existiera durante ese tiempo atrás, Base Militar en el mencionado municipio” (folio 76, cuaderno 1).

3.7. Respuesta al exhorto No. 860-1, firmada por el Segundo Comandante del Batallón Cacique Nutibara del Ejército Nacional, el 29 de octubre de 1996, informando lo que se lee a continuación:

- El Municipio de Abriaquí pasó a ser parte de la Jurisdicción del Batallón ‘Cacique Nutibara’ en el año 1990.
- Durante los años anteriores dicho municipio perteneció al Batallón de Infantería No. 10 ‘Girardot’.
- El Batallón Nutibara nunca ha tenido base militar en el Municipio de Abriaquí.
- El Batallón Nutibara sí ha hecho presencia transitoria en Abriaquí desde que hizo parte de la Jurisdicción, pero operacionalmente, más no como unidad fija.
- El Batallón Girardot, por informaciones, sí tuvo unidades permanentes en dicho Municipio, ya que la mayor parte del tiempo fue jurisdicción de dicha unidad táctica” (folio 77, cuaderno 1).

3.8. Copia auténtica del acta de levantamiento del cadáver de Gloria Londoño Villa con fecha del 24 de febrero de 1993. De esta pieza procesal se puede destacar lo siguiente:

“En el día de hoy, siendo la una de la tarde y quince minutos, el suscrito fiscal en compañía de su auxiliar y asesorado por el personal técnico de Decypol, planimetría y fotografía, se hizo presente en la carrera 70 con calle 44 a fin de diligenciar el levantamiento del cadáver de una persona, y para tal efecto se procedió así: Sobre el costado izquierdo, primer carril de la carrera 70, con características de asfaltada, plana, recta y seca; a escasos diez metros del semáforo adyacente a la calle 44, frente al número 44-22, diagonal a Foto Japón y al lado derecho la Bomba Texaco Tropicana, se encuentra estacionado en dirección al sur un vehículo Toyota de color rojo vivo, de placas OKD 234 de Envigado (...) cabeza al norte con inclinación

(Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de marzo de 2006, exp. 16587. Al respecto ver igualmente: sentencia de 17 de junio de 2004, exp. 15.450 y la Sentencia del 29 de mayo de 2012, Exp. 2011-01378 CP. Dra. Susana Buitrago Valencia); asimismo, se ha sostenido que: “si bien las informaciones de prensa no pueden ser valoradas probatoriamente para dar fe de los hechos, si exigen del juez no apartarse de la realidad (sic) o contexto que estas reflejan, más aún cuando estas permiten evidenciar un hecho notorio como el que era constituido por la violencia sindical que existía en dicha época. Era necesario, pues, pronunciarse respecto al valor probatorio que podía o no tener las informaciones de prensa, ya que el precedente de la Sala se orienta a no reconocer dicho valor” Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 18 de enero de 2012. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

hacia la izquierda y pies al sur, el cuerpo sin vida de una mujer trigueña, delgada, de cabello negro lacio y largo, de aproximadamente 28 años de edad, 1.65 de estatura, iris café y que viste camiseta blanca con estampados negros y verdes, jean nevado, pantalón y brasier rosado, zapatos negros. Registrada su ropa no se le halló objeto o documento de identificación alguno. Como huellas de violencia tiene un orificio en la oreja izquierda con tatuaje, un orificio en la región parieto (sic) temporal derecha, los cuales fueron ocasionados al parecer con proyectil de arma de fuego. En el asiento delantero derecho y a unos 60 centímetros del cuerpo se recuperó un plomo aplastado al parecer calibre 38. En el sitio de los hechos y al momento de la diligencia se hizo presente la señorita Olga Patricia, hermana de la occisa, quien hizo el reconocimiento del cadáver suministrando como nombre el de GLORIA EUGENIA LONDOÑO VILLA, de 28 años, hija de Miguel y Ezequiela, natural y residente en Abriaquí-Ant, actual alcalde del mencionado municipio, soltera. (...) En su parte interna (del vehículo) se recuperó o recolectó una linterna Varta en buen estado sobre el cojín delantero derecho, sobre el piano tres cassetes, dos estuches para gafas; dentro de la guantera se encontró ocho fotografías y un álbum fotográfico, un manual y un libro de garantía para vehículo marca Toyota, cinco cassetes, nueve estuches para cassetes, una libreta de apuntes, fotocopia de póliza de seguro y original de la misma, fotocopia y original de la licencia provisional de tránsito para dicho automotor, seis cartuchos calibre 38, una pañoleta negra, un cordón blanco, una hebilla y un lapicero, papeles varios: las llaves del encendido más tres unidades en su respectivo llavero; en el cojín trasero se encontró una caja de cartón con elementos descritos así: Cuatrocientos cepillos dentales, una libra de piedra pómez, otro paquete de fluor de 4 litros, cuatro paquetes de fluor de 3 litros, 4 paquetes de fluor 1 litro, elementos estos que habían sido despachados por el Hospital Regional de Occidente con destino al Municipio de Abriaquí, además aproximadamente un cuarto de aguardiente” (folios 3-4, cuaderno 3).

- 3.9.** Copia auténtica del protocolo de necropsia practicado al cuerpo de Gloria Eugenia Londoño Villa, realizado el 24 de febrero de 1993. Informa lo siguiente:

“Cadáver de sexo femenino, de 28 años de edad, de 1.60 mts, trigueña pelo café oscuro y lacio, ojos cafés, delgada, fría, flaccidez (sic) generalizada, livideces dorsales. Con los siguientes signos de violencia externa. Heridas por proyectil de arma de fuego en cráneo. DIAGNÓSTICO MACROSCOPICO. Heridas por proyectil de arma de fuego en cráneo. Fracturas conminutas de mesos de base y bóveda craneana. Hemorragia subaracnoidea global. Laceraciones encefálicas con túnel hemorrágico y compromiso de tallo encefálico. Órganos congestivos. CONCLUSIÓN. Por los anteriores hallazgos conceptuamos que el deceso de quien en vida respondía al nombre de GLORIA EUGENIA LONDOÑO VILLA, fue consecuencia natural y directa de las laceraciones encefálicas por proyectil de arma de fuego. Lesiones de naturaleza esencialmente mortal” (folio 37, cuaderno 3).

- 3.10.** Testimonio por certificación jurada de Edgar de Jesús Bran Vargas, alcalde sucesor de Gloria Londoño, en los siguientes términos:

“1. Conoció usted a la exalcaldesa Señorita Gloria Eugenia Londoño Villa? En caso positivo sírvase decir qué vínculo tenía con ella. Sí la conocí. R/ Hace por ahí 5 años, la única vinculación que tenía con ella era que éramos compañeros de trabajo. Ella como alcaldesa del municipio y yo como concejal del mismo. 2. Sírvase manifestar si usted o algunos de sus colaboradores actuales tuvo-tuvieron conocimiento de algunas amenazas directas o indirectas, dirigidas a la exalcaldesa en mención. En caso positivo, sírvase manifestar sus nombres y las formas en que dichas amenazas ocurrieron y quienes estaban presentes. R/ De amenazas no conocí ninguna que le hubieran hecho. 3-Por qué consta en el expediente amenazas a la vida que fueron dirigidas a la exalcaldesa señorita Gloria Eugenia Londoño Villa, en este municipio? R/ De amenazas yo no conozco ninguna porque yo trabajaba mucho con ella, era solo cosas de oficina, yo colaboraba con ella para el buen funcionamiento de la Administración Municipal. 4. Sírvase detallar las diligencias a cumplir por la exalcaldesa en mención en la ciudad de Medellín. R/ En la ciudad de Medellín gestionaba trabajos oficiales, en las diferentes entidades oficiales como: Secretaría de Agricultura, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación, IDEA, EADE, Desarrollo de la Comunidad, Secretaría de Minas, Coldeportes entre otras” (folio 71, cuaderno 3).

- 3.11.** Testimonio rendido por Fernando Mancilla Silva, quien para la época de la declaración era el Director Regional de Fiscalías de Antioquia, en los siguientes términos:

“PREGUNTADO: Dentro de lo que Ud. conoce en esa investigación, ha observado que surja algún indicio como móvil de la muerte de Gloria Londoño Villa el que hubiera sido asistente en la constituyente de uno de sus miembros? CONTESTÓ: Debo manifestar que desconocía tal situación como quiera que lo que conozco es tangencial en virtud a que no soy el director de la investigación penal la que está en manos de un delegado. (...) PREGUNTADO: Diga si se ha dado cuenta Ud., así sea en forma tangencial, por lo que conozca dentro de la investigación y que se derive de ella, y sin violar la reserva obviamente, si se encontraba amenazada y en qué sentido? CONTESTÓ: Al respecto puedo manifestarles por comentarios si no estoy mal de sus padres y familiares, y no estoy seguro si aparezca en el expediente, esté plasmado ese hecho como respuesta de declarantes que pudieron haber conocido pero tengo entendido que nunca fueron denunciadas por la persona ante alguna autoridad” (folios 77-9, cuaderno principal).

- 3.12.** Testimonio de Jesús Antonio Vargas Hernández, quien era conocido de la familia Londoño Villa. Su declaración se lee así:

“Yo mi íntimo amigo de ella (sic), de GLORIA EUGENIA, me tocó trabajar en la campaña de ella, porque nos pareció una candidata muy humanitaria, entonces GLORIA, estando ya de Alcalde de Abriaquí, me dijo una vez que estaba muy aburrida, no me acuerdo la fecha, sé que fue un sábado en la mañana, porque la estaban amenazando de muerte, y entonces yo le dije

que por qué no pedía policía, me dijo que la había pedido dos veces, no me dijo en qué parte. Después de que yo volví allá un día domingo la encontré llorando, me dijo que tenía mucho miedo, porque le había dicho el alcalde que había salido que trabajaba de acuerdo con ellos o se moría, que iba a ir a la Cuarta Brigada a ver si le daban protección del Ejército, esa semana se fue para Medellín, y a los ocho días oímos la noticia que la habían matado, dijeron que en Medellín, nos dijeron que por ahí en un semáforo, no recuerdo más. (...) PREGUNTADO: Sírvase decirle al Despacho en cuantas oportunidades la Dra. GLORIA EUGENIA solicitó protección de la Policía ante el Comando de Policía de Frontino. CONTESTÓ: Yo no sé si sería aquí en Frontino, pero ella me dijo que había solicitado dos (2) veces policía. (...) PREGUNTADO: Sírvase decir si para la época que la Dra. GLORIA EUGENIA LONDOÑO era alcaldesa del Municipio de Abriaquí, existía comando de policía en esa localidad. CONTESTÓ: Hace mucho tiempo que no existía, cuando ella estuvo allá no existió, y hasta el presente no existe. Yo no recuerdo hace cuánto tiempo no hay comando, pero hace mucho tiempo. (...) PREGUNTADO: En su vida desde que ud. conoce a Abriaquí, díganos si es normal o no que de acuerdo con los riesgos que corren los alcaldes en ese municipio, han muerto varios en forma violenta. CONTESTÓ: Hay en ese municipio recuerdo de dos, uno en el corregimiento La Antigua, que lo mataron bandidos que había por ahí según cuentan, y otro en Abriaquí, don Horacio Cardona, ya terminando la época de la violencia, por allá no era tan duro, pero una vez visitando su finquita en Piedras, se encontró con la cuadrilla del 'PALIDO' un chusmero. Estaba yo muy pollito" (folios 90-3, cuaderno 1).

3.13. Declaración rendida por Juan Manuel Sepúlveda, conocido del padre de Gloria Eugenia, y quien sobre la su situación, manifestó:

"Yo le cuento en pocas palabras, porque lo que sé es muy poco, solo sé esto, yo vi una sola vez a GLORIA EUGENIA, en Manguruma, que es un barrio de aquí de Frontino, yo entré al establecimiento de JOSÉ GÓMEZ, que es una cafetería, al frente de la Capilla, yo entré allá a tomarme un tinto, bueno ahí habían unas personas poquitas, que no sé quiénes eran, y entre las personas una muchacha o señora ahí, pero como que hace rato había empezado a contar un tema, pero ya estaba terminando cuando yo entré, y no me pude dar cuenta de todo lo que había dicho; según ella hablaba había sido amenazada, según ella lo decía, todavía no sabía quién era, apenas ese día la veía por primera vez, vuelvo y recalco era la primera vez que la veía pero ese día supe de quien se trataba, bueno una de las cosas que dijo que yo recuerdo era que iba para la Cuarta Brigada, a pedir una especie de protección o algo por el estilo para ella misma, según decía había pedido ayuda a la Policía pero que no le habían parado muchas bolas, ella se fue, y cuando se fue pregunté y quién es esa, y me dijeron, me contestó JOSÉ GÓMEZ, que era la Alcaldesa de Abriaquí, la hija de pajito, yo recuerdo que JOSÉ GÓMEZ agregó que era muy buena hija, que era la que llevaba la casa. (...) PREGUNTADO: Nos dijo ud. cuando la oyó contando la historia en ese establecimiento que estaba amenazada y que iba a pedir protección, ud. supo si se la prestaron o no. CONTESTÓ: Con la ida de ella y la mía se cerró el capítulo, no supe más, hasta cuando el cometario. Cuando ella estaba contando eso se le notaba preocupación pero también firmeza. (...) PREGUNTADO: Díganos si ud. ha tenido conocimiento de alguno o de algunos Alcaldes de Abriaquí que estando desempeñando el cargo hayan fallecido en forma violenta. CONTESTÓ:

No señor, sólo esa muchacha, que no sé si había terminado el período o no, si más algo ocurrió allá no me dado cuenta (sic)" (folios 94-6, cuaderno 1).

- 3.14. Testimonio de José Gómez, dueño del establecimiento donde supuestamente ingresó Gloria Eugenia a comentar su situación. Su versión de los hechos, se lee así:

"De la muchacha no tengo que decir, GLORIA la Alcaldesa de Abriaquí, entró un momentico a mi negocio y comentó que iba a la Cuarta Brigada a pedir protección, porque estaba amenazada, y también al Inderena, porque en Abriaquí no se la habían dado. Los motivos por los cuales estaba amenazada no se adelantó conversación con ella, que iba para Medellín, y que iba a pedir protección a Medellín, los problemas que tenía no los sé, hasta le puedo decir, esa muchacha era una persona correcta, seria, humanitaria, y tenía una hermanita estudiando de cuenta de ella, y ella era la que llevaba la casa porque MIGUEL ayudaba muy poco. A mi tocó (sic) verla crecer pelada, siempre de buenos modales, y cuando dejaron de ser vecinos míos uno se da cuenta muy poco, sino hasta que la mataron. Oí la noticia por radio, ella era muy popular, movía mucho ese municipio, tenía unos programas muy buenos y se los cortaron" (folios 96-8, cuaderno 1).

- 3.15. Testimonio de Luis Alfredo Pino Monsalve, quien en una ocasión conversó con la víctima acerca de situación. Su declaración la rindió en los siguientes términos:

"(...) PREGUNTADO: Diga si supo los motivos de la muerte de la Dra. OLGA EUGENIA? CONTESTÓ: Sí. Por lo que ella me contó cuando anduvimos una hora a pie, juntos, me contó de que ella estaba chantajada (sic) en el Mpio. De Abriaquí porque no se ajustaba a los presupuestos del Municipio con ellos. Ellos son Julio y Augusto, alcaldes salientes, el apellido no lo sé. (...) PREGUNTADO: Diga si sabe, si durante su administración como alcaldesa, GLORIA EUGENIA LONDOÑO tuvo problemas, qué tipo de problemas tuvo, y si los mismos fueron personales, o políticos derivados del ejercicio del cargo? CONTESTÓ: Que sepa, ella no tenía ninguna clase de problemas. PREGUNTADO: Tuvo Ud. conocimiento de que la Dra. LONDOÑO estuviera amenazada, y en caso positivo cómo lo supo? CONTESTÓ: **Sí, estaba amenazada, y lo supe porque ella misma me lo contó.**(...) PREGUNTADO: Tiene conocimiento si en el Mpio. De Abriaquí han muerto en forma violenta las personas que allí se desempeñan como alcaldes? CONTESTÓ: No. (...) PREGUNTADO: Diga si tiene conocimiento qué medidas de seguridad asumió la Dra. Londoño Villa en virtud de las mencionadas amenazas. CONTESTÓ: Ella no tomaba medidas de seguridad, ella andaba por las veredas y por el pueblo, con empleados del mismo pueblo. PREGUNTADO: En respuesta anterior Ud. afirma que tuvo un recorrido de más de una hora a pie con la Dra. Londoño. Diga si lo recuerda, con qué personas se hizo ese recorrido y qué otros temas se trataron. CONTESTÓ: Ella el recorrido lo hizo conmigo sola. El tema que se trataba era de los proyectos que ella tenía para sacar el municipio adelante, como electrificación, carreteras. PREGUNTADO: Diga a dónde se dirigían y

en razón de qué? CONTESTÓ: Nos dirigíamos desde un punto que se llama Montecristo a la Mina del Socorro que administraba mi persona. Ella iba a hacer una visita judicial, iba comisionada por el Ministerio de Minas a razón de un embargo que se le iba a hacer a la mina” (folios 110-4, cuaderno 1).

- 3.16.** Testimonio de José Luis Villa, también conocido de la familia Londoño Villa y de la propia Gloria Eugenia con quien conversó en alguna ocasión. Su declaración se lee así:

“Para la fiesta de reyes de 1993 coincidió con los días 10 y 11 de enero que fue trasladada. Al amanecer del lunes de esa fecha, después de toda la programación que había se sentó en la mesa donde yo estaba y así sencillamente hablamos de los resultados de la fiesta que se hacía pero de un momento a otro me dijo que cómo quería ella a Abriaquí y cómo quería trabajar pero llorando también me dijo en ese momento que lamentablemente por razones de su oficio no me contaba los problemas que en ese momento tenía pero que a la primera oportunidad que tuviera, en una venida a Medellín, haría lo posible por contarme sus problemas y lamentablemente con todo el amor que sentía por el pueblo y el deseo que tenía de trabajar por él, de pronto se vería hasta en la obligación de renunciar pero no sin antes de poner en manos del señor Gobernador, en ese momento Dr. Juan Gómez Martínez, todo lo que ella tenía en mente. Pero ya conocemos el final, que prácticamente en un mes estaba sucediendo su fatal asesinato (sic) y no llegué a saber lo que ella como amiga me quería contar. (...) PREGUNTADO: Tiene Ud. conocimiento si GLORIA EUGENIA estuvo amenazada durante su gestión. CONTESTÓ: Nunca me hablaron de amenazas (folios 114-8, cuaderno 1).

- 3.17.** Certificado expedido por la Tesorera de Rentas Municipales de Abriaquí, en los siguientes términos:

“Según acuerdo número 032 del 29 de Noviembre de 1992, el sueldo presupuestado para la fallecida exalcaldesa GLORIA EUGENIA LONDOÑO VILLA, fue de doscientos setenta mil pesos m.c. (\$270.000,00) mensuales para 1993” (folio 125, cuaderno 1).

- 3.18.** Testimonios recepcionados dentro de la investigación penal adelantada por la muerte de Gloria Eugenia Londoño, de los que se pueden destacar los siguientes:

- 3.18.1.** Testimonio rendido por Luis Ernesto Cruz, conductor del vehículo del municipio, en los siguientes términos:

“(Declaración rendida ante la Fiscalía) PREGUNTADO: Bajo juramento y como lo seguirá haciendo durante el transcurso de la presente diligencia manifiéstele al despacho que conocimiento tiene acerca de los hechos en

los cuales resultó muerta la alcaldesa de este comarca Gloria Eugenia Londoño Villa? CONTESTÓ: Conocimiento, pues de eso muy poquito, pues como uno andaba con ella, ella decía que estaba amenazada, pero cuando la mataron a ella yo hacía como quince días que no la acompañaba, ella no llegó a decir quién la tenía amenazada, eso era como una zozobra en que andaba ella y como un mes antes que la mataran, era un zozobra permanente, una preocupación que la acompañaba. PREGUNTADO: Sabe usted si en ese mes anterior a la muerte de ella, la alcaldesa realizó algún acto en especial que lo hiciera presumir o relacionar con los motivos de la zozobra que ella tenía. CONTESTÓ: Íbamos a la gobernación y ella duraba todo allá el día metida y uno la veía toda nerviosa, cuando la mataron a ella yo estaba en Medellín, pero no andaba con ella, esa semana que la mataron ella tenía un viaje pendiente a Bogotá, que para que yo me fuera con ella, que ella se iba en el avión y yo me fuera en el carro y la recogiera a ella allá, entonces que como no había plata para viáticos ella se fue sola y al regreso de Bogotá fue cuando la mataron, al otro día del viaje. PREGUNTADO: Cuál fue el motivo del viaje a Bogotá? CONTESTÓ: Eso sí le digo que desconozco, ella como que había comentado que una reunión de alcaldes en Bogotá, ella cuando estaba en este municipio vivía en la misma casa conmigo y se le veía muy nerviosa, pero cuando ella estaba en Medellín se le veía más nerviosa ya que cuando uno dejaba el carro frente a la casa de ella, entonces se preocupaba más de la cuenta y me decía que fuera a guardar el carro al parqueadero, pero yo no pude sacarle nada y cuando estaba en este pueblo estaba más tranquila, pero a uno que le tocó la campaña en este pueblo, aquí habían enemigos políticos duritos, alguna gente no la quería y decían que era una aparecida y esa campaña estuvo muy caliente aquí, como dos días antes de ella irse a Bogotá le estallaron las dos llantas delanteras del carro y lo rayaron, la pintura del carro la volvieron nada, entonces sí le tenían mala voluntad” (folio 256, cuaderno 4).

En otra declaración que el señor Cruz rindiera ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Abriaquí, señaló lo siguiente:

“Ella en cierta ocasión sí me comentó de que estaba amenazada por personas de acá, pero no me dijo qué clase de persona, no me dijo qué personas, sí me dijo que le habían mandado un pasquín, pero no me mostró nada o no me dio a leer. Eso estaba ahí envuelto, me dijo, después se lo muestro; eso fue quince días antes de suceder los hechos, ósea antes de la muerte de ella, como quince días. Ella me dijo que eso eran personas de aquí, pero no me quiso decir quiénes. A mí no me tocó ver que de frente le hayan hecho amenazas aquí. Ella me dijo que el pasquín lo había encontrado debajo de la puerta de la casa donde ella dormía. Eso fue en la casa del municipio. Ella en esos días se veía como preocupada, algo sabía ella. Los que más andábamos pues éramos ella y yo, y ella sí comentaba que estaba muy amenazada. Ella como donde más se cuidaba era aquí en la alcaldía, en la zona urbana, porque ella habían veces que salía de la alcaldía y me decía que la acompañara hasta la casa, cuando vivía en la casa de don Gerardo López; y en esa semana antes de ella irse cuando ya no volvió, me dijo que me iba a dar los teléfonos de la casa donde ella vivía en Medellín, por si sucedía algo, que entonces yo avisara allá (folio 67, cuaderno 4)

3.18.2. Declaración de Edelmira Castrillón, quien sobre las preocupaciones de la alcaldesa, manifestó:

“PREGUNTADA: Díganos, si en algún momento, la exalcaldesa había manifestado síntomas de preocupación por su integridad personal, ya sea porque a usted le conste o por comentarios? CONTESTÓ: Yo nunca la vi preocupada como realmente, pero en ocasiones estuvo temerosa, de pronto ella me refirió cosas, pero como a nivel de dificultades para desarrollar el trabajo, se refería con relaciones a personas de este pueblo, pues por problemáticas, por agresivas, por comentarios que hacían, pero nunca me habló sobre amenazas de muerte. Ella decía que tenía temor a la señora Ángela, Nazareth Cardona a la señora Yolanda, a muchas personas porque eran chismosas agresivas, en una ocasión la señora Yolanda Aguirre la había perseguido con un cuchillo, también a la señora Cecilia Quirós, porque hablaba mucho de ella y me dijo Gloria que esa señora la había amenazado (folio 64, cuaderno 4).

En la ampliación de la declaración, agregó lo siguiente:

“Ella por el afán de hacer las cosas bien, como lo había planeado o como lo deseaba, se echaba las cosas encima, es decir, se responsabilizaba de muchos asuntos; y también porque no sentía mucho apoyo en el equipo de empleados, digo apoyo en el sentido de tener confianza para delegar trabajos, para confiar asuntos delicados, entonces esto le generaba mucho estrés; porque pienso que tenía mucha responsabilidad en el manejo de todo, en el liderazgo de todos los programas; además de los conflictos, de las situaciones de orden público, de contravenciones, y esta situación también es comprensible porque es una alcaldía general, no existe Inspección de Policía, no hay oficina de planeación, no hay jefe de obras ni de personal, entonces ella tenía que entenderse con todo, y sumado a esto se deriva lo que es tener un cargo público de esta magnitud, como son las presiones políticas, los comentarios y las actitudes de las personas que no estaban de acuerdo con ella o que no eran de su misma corriente política” (folio 173, cuaderno 4).

4. De los hechos probados y el caso concreto

De acuerdo con el acervo probatorio que obra en el proceso se tiene que Gloria Eugenia Londoño Villa falleció debido a laceraciones encefálicas causadas por heridas con arma de fuego, con lo que se logra acreditar el daño como primer elemento estructural de la responsabilidad, en esa perspectiva, el problema jurídico que aborda la Sala se contrae en determinar si en el caso concreto el daño es imputable a la demandada y en ese evento bajo qué título de imputación jurídica.

Así las cosas, en el caso concreto sí existe daño antijurídico y está referido a las consecuencias que se desprenden de la muerte violenta de un ser querido, sin que los demandantes estén compelidos u obligados a tolerarlas o soportarlas, por lo que el análisis a abordar, como ya se indicó, se orienta a establecer si el mismo es atribuible por acción u omisión a la entidad demandada.

Asimismo, está demostrado que Gloria Eugenia Londoño fue asesinada en Medellín, el 24 de febrero de 1993, mientras se encontraba detenida en uno de los semáforos de la ciudad conduciendo un vehículo de propiedad del municipio de Abriaquí, Antioquia, del cual era alcaldesa para el período 1992-1994. El homicidio fue perpetrado por sicarios que no pudieron ser identificados y procesados con la investigación penal llevada a cabo en razón del punible.

En el caso concreto, el análisis de imputación se traduce, en sí mismo, en un ejercicio de imputación objetiva que permite determinar si el daño es o no atribuible en cabeza de la Policía Nacional, comoquiera que los demandantes aducen que existió una omisión por parte de la mencionada institución que configuró una falla del servicio o, eventualmente, un daño especial derivado del rompimiento de las cargas públicas. En otros términos, si bien la muerte de Gloria Londoño Villa fue perpetrada por una o varias personas que le dispararon en multiplicidad de ocasiones, lo que *prima facie*, desde el plano material, configuraría una ausencia de imputación respecto del Estado por tratarse del hecho exclusivo de un tercero, lo cierto es que en el mundo del Derecho, el estudio de la *imputatio facti* enseña que ésta no sólo puede ser fáctica, sino también normativa estructurada en la dimensión de la imputación objetiva y de la omisión.

En consecuencia, el hecho de que el daño tenga su génesis directa, material y causal en la conducta de un tercero no quiere significar, en principio, que se haya configurado una causa extraña que exonere de responsabilidad a la administración pública, toda vez que aquél puede devenir imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en el desencadenamiento del mismo, bien porque se contribuyó con una acción en la producción (v.gr. con un aumento del riesgo permitido o un desconocimiento del principio de confianza), o si pudiendo evitarlo se abstuvo de enervar su generación, esto último, siempre y cuando se constate en estos eventos que la entidad demandada se encontraba en

posición de garante, es decir, que de conformidad con el ordenamiento jurídico estuviera compelida a evitar el resultado.

En relación con la responsabilidad del Estado derivada de la falta al deber de protección y seguridad de los ciudadanos, la Sala de la Sección Tercera ha razonado que el Estado debe responder patrimonialmente a cuando: **a)** Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, 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”³.

En el caso *sub examine*, se hace necesario abordar el problema de la responsabilidad desde el último supuesto: cuando no se solicitó de forma expresa la protección, pero el contexto en el que se presentó el atentado contra la vida e integridad de la persona ameritaba una protección de oficio, por tratarse de un hecho inminente y que debió ser conocido por las autoridades.

Del análisis holístico del acervo probatorio, la Sala tiene certeza de la existencia de amenazas en contra de la vida de Gloria Eugenia Londoño, quien a pesar de exteriorizar un constante nerviosismo y zozobra, no puso en conocimiento a las autoridades de policía; sin embargo, a diferencia de lo sostenido por el *a quo*, el daño sí le es imputable al ente demandado, en consideración a la convergencia de dos elementos de juicio como son: i) La posición de garante que ostentaba la Policía Nacional en relación con la protección de la vida e integridad de la exalcaldesa, y ii) el hecho de ser ampliamente conocida la situación de violencia que imperaba en los primeros años de la década de los noventa en los municipios del Departamento de Antioquia, como se desprende de los testimonios y los recortes de prensa que obran en el proceso, que hacen alusión a la presencia de grupos armados al margen de la ley y de un estado de perturbación generalizada, no necesariamente en el municipio de Abriaquí, sino en toda la región. De tal

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2011, exp. 20325, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

suerte, que en un lapso de tan sólo tres meses, ya habían sido asesinados tres alcaldes de Antioquia, incluyendo a Londoño Villa. Es de resaltar, además, que la situación de riesgo y violencia generalizada era conocida por las autoridades de policía.

En consecuencia, si bien las autoridades desconocían cualquier tipo de amenaza en relación con la burgomaestre, lo cierto es que sí eran conscientes del riesgo al que se encontraban sometidos los alcaldes municipales de esa zona de Antioquia, pues, se reitera, ya habían sido asesinados otros en similares circunstancias. Asimismo, eran notorios, como lo develan algunos testimonios, los problemas que enfrentaba Gloria Londoño en la administración del municipio y los hostigamientos de los que fue víctima, durante su campaña política y en el ejercicio de su cargo, lo que permite deducir que tanto las amenazas como su trágica concreción se presentaron en razón de su investidura de alcaldesa, razón que reforzaba la idea de la necesidad de protección de su vida e integridad personal. Adicional a ello, la Sala resalta la ausencia de un cuerpo policivo en el municipio, que si bien puede develar la armonía y convivencia de la población, también es señal de un estado de abandono de la Policía Nacional ante agresiones externas de grupos subversivos y paramilitares, muy comunes en la época y la región. En otras palabras, no sólo su alcaldesa sino la población entera de Abriaquí se encontraban en un estado de desprotección estatal, lo que sin duda se tradujo en una talanquera para canalizar de forma más rápida y eficiente la denuncia de las amenazas.

En esa perspectiva, el daño antijurídico a diferencia del aserto del *a quo*, deviene imputable a la entidad demandada, toda vez que la Policía Nacional estaba compelida, dada su posición de garante, en evitar el resultado que en virtud del conocimiento y las reglas de la experiencia era esperable, esto es, que cualquiera de las fuerzas delincuenciales que operaban en la zona atentara contra la vida e integridad de la alcaldesa; y comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión que sin anfibología alguna fue la determinante en la producción del daño, lo que desencadena una responsabilidad de tipo patrimonial de la administración pública, máxime, si esa circunstancia configuró un desconocimiento del deber de seguridad y protección, lo que traduce una falla del servicio.

En consecuencia, el sustrato de la obligación de resarcir el daño irrogado se encuentra en el desconocimiento del deber de protección y seguridad que le asiste a las autoridades públicas y, de manera particular, a las militares y policiales de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados, en los términos establecidos en el artículo 2º de la Carta Política.

En ese orden de ideas, en el caso concreto falló el deber de protección y seguridad ínsito en este tipo de situaciones, pues la autoridad de policía conocía, por ser un hecho público y notorio, el peligro al que estaba sometida la alcaldesa de Abriaquí. Así las cosas, para la entidad demandada el daño producido no podía resultarle inesperado y sorpresivo, ya que, se insiste, conocía las circunstancias de violencia generalizada que azotaban a la población rural antioqueña, y el riesgo que circundaba a los alcaldes, que estaban en ejercicio de sus derechos políticos; es precisamente allí, en ese conocimiento actualizado en donde se materializa la posición de garante asumida por el Estado.

Por ende, cuando el Estado conociendo la situación de riesgo y peligro que existe sobre una determinada población, grupo de personas o un ciudadano, omite y desatiende los mandatos contenidos en la Constitución Política, no sólo vulnera y transgrede de manera ostensible sus deberes y obligaciones positivas, sino que desatiende los mandatos propios fijados por los imperativos categóricos, específicamente, la defensa y satisfacción del principio de dignidad humana, fundamento y sustancia de todos los derechos y libertades públicas.

La decisión adoptada por la Sala en el presente caso es coherente con el precedente jurisprudencial que sobre los eventos de omisión al deber de seguridad y protección ha trazado esta Corporación. A manera de ejemplo, el caso del Alcalde de Jambaló (Cauca)⁴, quien fue asesinado por miembros del

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2011, exp. 20325, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. “Así las cosas, la Sala no avala la postura asumida por la entidad demandada según la cual el atentado contra la vida del señor Betancur Conda le resultó imprevisible e irresistible, **toda vez que, por el contrario, dada la seriedad del riesgo o peligro existente ante la masiva presencia del grupo subversivo (ELN) en esa localidad, fácil resultaba inferir que actos como el que se perpetró en contra de la presente víctima se consumasen. En otras palabras, al haber conocido la entidad demandada la situación de riesgo, porque así lo reconoció el propio Departamento de Policía del Cauca, esa sola circunstancia en términos cognoscitivos y volitivos, radicó en cabeza de la entidad demandada-bueno es insistir en ello-, el deber de garantizar la vida e integridad del ciudadano, para lo cual se encontraba impelida a brindar la protección y seguridad necesarias, circunstancias éstas que no se cumplieron, lo cual se traduce en la imputación del resultado en cabeza de las demandadas.** Por consiguiente, el daño antijurídico deviene imputable a las entidades demandadas, toda vez que la Fuerza Pública estaba en el deber, en virtud de su posición de garante, de evitar el resultado que en virtud del conocimiento y las reglas de la experiencia era esperable, esto es que el grupo subversivo que operaba en la zona atentara

ELN, y a pesar de no haber dado aviso a las autoridades, era notorio que su vida se encontraba en riesgo. O el caso del candidato a la Alcaldía del Peñol⁵, quien a pesar de no haber informado a las autoridades del riesgo que sufría, era evidente el contexto de violencia en la zona –reconocido por las autoridades- y era esperable que algo ocurriera en contra de su vida e integridad; o el Alcalde encargado de San Francisco⁶ (Antioquia), quien tampoco puso en conocimiento de las autoridades de las amenazas y fue finalmente asesinado dentro de un contexto de alteración del orden público.

5. De la liquidación de perjuicios

5.1. Perjuicio moral

contra la vida e integridad del señor Alcalde Marden Arnulfo Betancur Conda y, comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión, la cual, sin anfibología alguna, fue determinante en la producción del daño, circunstancia que desencadena una responsabilidad de tipo patrimonial de la Administración Pública, máxime si esa circunstancia configuró un desconocimiento del deber de seguridad y protección, lo cual no es otra cosa que una clara falla del servicio” (negrillas de la Sala).

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 2010, exp. 18274, C.P. Enrique Gil Botero. “Además, según lo reconoció la entidad demandada, a través del oficio No. 0097/UNIPJ-FDLD-SUBSIJÍN, del 7 de abril de 1998, suscrito por el Comandante de Policía de San Alberto, las medidas adoptadas por la Policía para esa época, en especial para el año 1995, para brindar seguridad a los Concejales, Alcaldes y demás funcionarios públicos se basaron principalmente en concienciar a esos servidores públicos en el conflicto que se estaba viviendo, para lo que se suministró instrucción permanente sobre vías a tomar, el cuidado que deberían tener con personas o vehículos sospechosos, y con los desplazamientos en perímetro urbano y rural. En consecuencia, si bien la Policía Nacional desconocía cualquier tipo de amenaza en relación con el personero Jorge Enrique León Chávez, **lo cierto es que sí era consciente del riesgo al que se encontraban sometidos los funcionarios y autoridades locales, tanto así que se les brindaron diversas instrucciones en relación con las rutas a tomar, los desplazamientos, entre otros aspectos, lo que evidencia y pone de presente la posición de garante que había asumido la fuerza pública en cuanto concierne a la protección y salvaguarda de los derechos, bienes e intereses legítimos de los pobladores de San Alberto** y, específicamente, respecto de las autoridades civiles del municipio, como quiera que ellas venían en una labor de confrontación directa con la delincuencia, razón que reforzaba la idea de la necesidad de protección de su vida e integridad personal” (negrillas de la Sala).

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de noviembre de 2014, exp. 33269, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. “En ese orden, si bien es cierto que se encuentra acreditado en el plenario que el señor Giraldo Muñoz no solicitó previamente medidas especiales de protección⁶, también lo es que las circunstancias en las que el mismo asumió el encargo del despacho de la Alcaldía Municipal de San Francisco, esto es, **dentro de un contexto de alteración del orden público que había cobrado la vida de varios alcaldes del municipio y de la región, permiten afirmar a esta Sala, conforme al criterio jurisprudencial antes reseñado, que la vida del señor Humberto de Jesús Giraldo Muñoz debió ser especialmente protegida por el Estado**, por intermedio de las entidades aquí accionadas, ello, pese a que la propia víctima no lo haya manifestado. Luego, al estar acreditada la renuncia voluntaria de estándares funcionales, que se traduce en un incumplimiento obligacional de protección a quien por su posición o cargo fue objeto de amenazas en su integridad personal y su propia vida, es evidente la responsabilidad estatal por el daño alegado en la demanda, en los términos del artículo 90 superior”. (negrillas de la Sala).

En la demanda se solicitó el reconocimiento de perjuicios morales en 14.000 gramos de oro, para cada demandante. Al respecto, con el fin de unificar los parámetros bajo los cuales debía tasarse esta clase de perjuicio y en aras de garantizar el derecho a la igualdad, la Sección, en sentencias de unificación del 28 de agosto de 2014, estableció una serie de reglas que deben tenerse en cuenta y fijó los montos a indemnizar, según el supuesto de hecho que dio origen al daño, distinguiéndose si se trataba de un evento de muerte⁷, lesiones físicas o psíquicas⁸, privación injusta de la libertad⁹ o graves violaciones de derechos humanos¹⁰, evento en el que es posible reconocer un monto superior al establecido por la jurisprudencia, cuando se demuestre que el daño moral reviste mayor intensidad y gravedad y siempre y cuando el monto total de la indemnización no supere el triple de los montos indemnizatorios señalados para los demás supuestos. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.

Sin embargo, es regla común a todos los supuestos, la división de los demandantes en cinco categorías o grupos, de acuerdo con su cercanía a la víctima directa, así:

Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno- filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables).

Nivel No. 2. Donde se ubica la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos).

Nivel No. 3. Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil.

Nivel No. 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil.

⁷ Expedientes Nos. 26.251, C.P. Jaime Orlando Santofimio y 27.709, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁸ Expediente No.31.172, C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

⁹ Expediente No. 26.149, C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

¹⁰ Expediente No. 32.988, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Nivel No. 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados).

Para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además de la prueba del parentesco, se requerirá la prueba de la relación afectiva, y finalmente, para el nivel 5 deberá acreditarse la relación afectiva.

Para los eventos en los que el daño se traduce en la muerte, se establecieron los siguientes montos: nivel 1, le corresponde el 100% del tope indemnizatorio, es decir, 100 SMLMV; nivel 2, le corresponde el 50% del tope indemnizatorio, o sea, 50 SMLMV; nivel 3, le corresponde el 35% del tope indemnizatorio, esto es, 35 SMLMV; nivel 4, le corresponde el 25% del tope indemnizatorio, es decir, 25 SMLMV; y nivel 5, le corresponde el 15% del tope indemnizatorio, o sea, 15 SMLMV.

Volviendo al caso *sub judice*, se tiene que conforme a los registros civiles de nacimiento que obran a folios 10-28 está demostrado que los señores: Miguel Antonio Londoño Castañeda y María Ezequiela Villa Gómez eran los padres de la víctima; asimismo, que los señores Darío, Sara, Luis Fernando, Luz Marina, Rafael Antonio, Alba Nora, José Ignacio, Gustavo, Olga Patricia, Luis Felipe, Claudia María y Diana Cecilia Londoño Villa eran hermanos de la víctima, por lo que establecido el parentesco con los registros civiles, se da por probado el perjuicio moral en los actores con ocasión de la muerte de su hija y hermana, por cuanto las reglas de la experiencia hacen presumir¹¹ que el óbito de un pariente cercano causa un profundo dolor y angustia en quienes conforman su núcleo familiar, en atención a las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto, además de

¹¹ Sobre el carácter de la presunción bajo las reglas de la experiencia el tratadista Gustavo Humberto Rodríguez manifestó: "La presunción como regla de experiencia. – La acción humana va siempre acompañada de conocimiento. El hombre conoce la realidad en la cual actúa, por medio de dos instrumentos: la *experiencia* y la *ciencia*. Con la experiencia conoce empíricamente, objetivamente, llevando por la observación a que se ve impelido por la acción. Con la ciencia sistematiza sus conocimientos, profundiza críticamente en ellos, los verifica y los explica metódicamente. El análisis empírico lo lleva a formular juicios de experiencia; el científico lo conoce a expresar juicios científicos, que serán absolutos mientras la misma ciencia no los desvirtúe. A su vez, los juicios o reglas de la experiencia, en virtud de ese carácter meramente empírico o práctico, solo expresan un conocimiento inconcluso o de probabilidad. **La experiencia es un conjunto de verdades de sentido común, dentro de las cuales hay muchos grados que lindan con el científico...**" (Gustavo Humberto Rodríguez. Presunciones. Pruebas Penales Colombianas Tomo II. Ed. Temis, Bogotá 1970 pag 127 y s.s. Quiceno Álvarez Fernando. Indicios y Presunciones. Compilación y Extractos. Editorial Jurídica Bolivariana. Reimpresión 2002) (negrilla de la Sala)

la importancia que dentro del desarrollo de la personalidad del individuo tiene la familia como núcleo básico de la sociedad.

En consecuencia, de acuerdo con los parámetros explicados, se reconocerá perjuicios morales a los demandantes, así:

Miguel Antonio Londoño Castañeda (padre)	100 SMMLV
María Ezequiela Villa Gómez (madre)	100 SMMLV
Darío Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Sara Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Luis Fernando Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Luz Marina Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Rafael Antonio Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Alba Nora Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
José Ignacio Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Gustavo Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Olga Patricia Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Luis Felipe Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Claudia María Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Diana Cecilia Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV

5.2. Daños materiales

5.2.1. Deprecaron los demandantes el reconocimiento del lucro cesante, por las sumas dejadas de percibir en razón de la ayuda económica que recibían de Gloria Eugenia, no obstante, no se especificó a favor de quién.

Al respecto, se advierte que de acuerdo con los parámetros de esta Corporación, que han sido aceptados y reiterados, la ayuda económica que los hijos brindan a sus padres se extiende hasta la fecha en que el hijo hubiere cumplido los 25 años, pues se presume que a partir de esa edad una persona forma su vida independiente¹².

¹² Al respecto pueden consultarse entre otros, los procesos 19.205, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; 16.761, M.P. Ruth Stella Correa Palacio y 13.090, M.P. María Elena Giraldo Gómez.

Ahora bien, en el caso concreto, de los testimonios practicados y que obran a folios 92 y 117, se tiene acreditado que Olga Patricia Londoño (19 años al momento del suceso) dependía económicamente de su hermana, pues era quien se hacía cargo de su educación universitaria, sin que se pueda decir lo mismo de sus padres o demás hermanos, puesto que en primer lugar, Gloria Eugenia tenía 28 años al momento de su muerte, lo que nos ubica fuera de la presunción anotada, y en segundo lugar, no existe prueba de la dependencia económica de sus padres, pues según los testimonios, el señor Miguel Antonio ejercía una actividad económica propia. Adicionalmente, la existencia de otros hermanos refuerza la idea de la inexistencia de una dependencia económica en relación con sus padres. Así las cosas, se tiene establecido que Gloria Eugenia ayudaba en el pago de los estudios universitarios de Olga Patricia, tanto así que ante el evento de su muerte, esta última se vio en la obligación de cancelar sus estudios universitarios, tal como lo certifica la Universidad de Medellín en documento que obra a folios 27-9 del cuaderno 1.

Así las cosas, y a pesar de que Gloria Londoño no era la madre de Olga Patricia, la Sala reconocerá perjuicios materiales en su favor, hasta que ésta cumpliera la edad de 25 años, momento en que se ha dado por establecido que las personas abandonan el hogar, para constituir su propia familia, y que en el caso concreto se ajusta al momento en el que Olga Patricia debió culminar sus estudios universitarios para iniciar su vida laboral.

El monto base de liquidación será el salario devengado por la exalcaldesa, que a folio 125 del cuaderno 2, se encuentra certificado en un monto de \$270.000,00, mensuales para el año 1993. Este monto será actualizado, de conformidad con la siguiente fórmula:

$$\text{Valor presente} = \text{Valor histórico} \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

$$\text{Valor presente} = 270.000 \frac{120.27}{18.54}$$

$$\text{Valor presente} = \$1.751.504$$

Este valor será incrementado en un 25% por concepto de prestaciones sociales (\$2'189.380), y de esta suma se reducirá un 50%, correspondiente al valor

aproximado que Gloria Eugenia Londoño destinaba para su propio sostenimiento¹³ (\$1'094.690).

La indemnización consolidada se calculará con base en la siguiente fórmula:

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

S = Es la indemnización a obtener.

Ra = Es la renta actualizada: \$1'094.690,00.

i= Interés puro o técnico: 0.004867.

n= Número de meses que comprende el período indemnizable: desde la fecha de la muerte (24 de febrero de 1993) hasta cuando Olga Patricia Londoño Villa cumpliría los 25 años (6 de marzo de 1999), esto es, 73 meses.

$$S = 1'094.690 \frac{(1 + 0.004867)^{73} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$95'673.885,00$$

Lucro cesante a favor de **Olga Patricia Londoño Villa**: noventa y cinco millones seiscientos setenta y tres mil ochocientos ochenta y cinco pesos (**\$95'673.885,00**).

4.2.2. En relación con el daño emergente, en la demanda se solicitó el reconocimiento del "importe de los honorarios que se ajusten a esta intervención jurídico-administrativa, de acuerdo a las tarifas de los colegios de abogados que rigen en nuestro medio: colegas, colegio de abogados de Medellín y/o Corporación Nacional de Abogados".

La Sala denegará el reconocimiento por este rubro, comoquiera que lo solicitado no es un perjuicio que se derive directamente del hecho generador del daño, puesto que constituyen las agencias en derecho, que en virtud del derecho de postulación, se causan en un proceso judicial. Es de recordar que el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998, supedita la concesión de costas a la actuación temeraria o de mala fe de las partes, lo que será denegado en este caso por cuanto no se evidencia que la demandada haya actuado con temeridad o mala fe.

¹³ Al respecto véase: Sentencia del 22 de enero de 2014. No. 29.619. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

REVÓCASE la sentencia proferida por la Sala Tercera de Decisión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, el 5 de noviembre de 2004, y *en su lugar*:

PRIMERO: Declárase administrativamente responsable a la Nación –Ministerio de Defensa-Policía Nacional-, por los perjuicios causados en razón de la muerte de Gloria Eugenia Londoño Villa.

SEGUNDO: Condénese a la Nación –Ministerio de Defensa-Policía Nacional- a pagar a Olga Patricia Londoño Villa, por perjuicios materiales, la siguiente suma de dinero:

a).- A título de lucro cesante consolidado la suma de noventa y cinco millones seiscientos setenta y tres mil ochocientos ochenta y cinco pesos **(\$95'673.885,00)**.

TERCERO: Condénese a la Nación –Ministerio de Defensa-Policía Nacional- a pagar, por concepto de perjuicios morales, las siguientes sumas de dinero:

Miguel Antonio Londoño Castañeda (padre)	100 SMMLV
María Ezequiela Villa Gómez (madre)	100 SMMLV
Darío Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Sara Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Luis Fernando Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Luz Marina Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Rafael Antonio Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Alba Nora Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
José Ignacio Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Gustavo Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV

Olga Patricia Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Luis Felipe Londoño Villa (hermano)	50 SMMLV
Claudia María Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV
Diana Cecilia Londoño Villa (hermana)	50 SMMLV

CUARTO: Declarase probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con el Departamento de Antioquia.

QUINTO: Niéganse las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Cúmplase lo dispuesto en esta providencia, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: En firme este fallo **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expídase a la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ
Presidenta