

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Niega. Caso: Muerte de recluso temporal en estación de policía, estado de ebriedad del detenido, suicidio del detenido

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por daños causados a reclusos o detenidos. Niega por operar eximente de responsabilidad: Culpa exclusiva de la víctima / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO A PERSONA DETENIDA

En este caso, la parte demandante sostuvo que como (...) [el señor] (...) se encontraba bajo la custodia de la Policía Nacional al momento de su muerte, era su deber proteger su vida y evitar el suicidio. (...) Según el registro de anotaciones de la Estación de Policía (...) está acreditado que el agente de Policía pasó revista en intervalos de aproximadamente una hora, una vez fue detenido (...). También se demostró que los agentes que realizaron la detención tuvieron la precaución de retirarle elementos con los que la persona se pudiera causar daño, como los cordones y la correa. [En consecuencia,] no está (...) acreditado que en la captura y posterior reclusión de [la víctima] (...) se hubiera configurado una falla del servicio de vigilancia (...). [De esta manera,] está acreditado que (...) la muerte del [detenido] (...) no es imputable a la entidad demandada, porque frente a las obligaciones y deberes, la Policía hizo todo lo que podía hacer. En tal virtud, como la decisión de la víctima fue la única causa eficiente en la producción del daño, hecho que fue irresistible y ajeno a la entidad demandada y además de que la Fuerza Pública cumplió razonablemente los mandatos normativos, se confirmará la sentencia de primera instancia [esto es, se denegarán las pretensiones]”. **NOTA DE RELATORÍA:** Síntesis del caso: El 21 de diciembre de 2003, un ciudadano fue capturado por integrantes de la Estación de Policía del municipio de Chachagüi (Nariño), quien se encontraba en aparente estado de embriaguez. Durante el periodo de retención, el detenido se suicidó con una camiseta que llevaba puesta, aun cuando los agentes de policía le habían retirado prendas personales tales como cordones y correa para evitar que se hiciera daño –según protocolo establecido- para estos fines-. Problema jurídico: ¿La muerte de un detenido que se suicida en una estación de policía –bajo custodia del Estado- es imputable a la Nación o es aplicable la eximente de responsabilidad por culpa exclusiva de la víctima?

RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO A PERSONA DETENIDA / FALLA DEL SERVICIO - Persona detenida / DAÑO ESPECIAL - Persona detenida

Los eventos de responsabilidad por daños causados a reclusos han sido abordados, principalmente, desde un régimen objetivo de responsabilidad bajo el título de daño especial, en virtud de la relación de especial sujeción que existe entre los privados de la libertad y el Estado. (...) [por lo cual,] la Sala ha considerado que en virtud de esa relación de especial sujeción, surgen para el Estado dos obligaciones principales frente al recluso: (i) una obligación positiva de protección que impone la guarda de su vida e integridad personal frente a las posibles agresiones externas durante la reclusión y (ii) una obligación negativa que implica abstenerse llevar a cabo comportamientos que amenacen la vida e integridad del privado de la libertad. [Así,] el Estado debe responder patrimonialmente por los daños causados durante la detención, a menos que se acredite que estos son producto de una causa extraña, como la culpa exclusiva de la víctima. [Ahora bien,] en aquellos eventos en que se alegue que el daño antijurídico deriva de la inobservancia de las obligaciones legales de protección y seguridad del recluso como las previstas en la Ley 65 de 1993, Código

Penitenciario y Carcelario, el caso debe estudiarse bajo un régimen subjetivo de falla del servicio. Finalmente, si se aduce que el daño sufrido por el recluso proviene de la prestación del servicio de salud, la responsabilidad debe analizarse bajo el régimen común para este tipo de eventos, esto es, falla del servicio.

RELACIÓN DE ESPECIAL SUJECIÓN - Obligaciones del Estado frente a los reclusos. Persona detenida en estación de policía

En virtud de esa relación de especial sujeción, surgen para el estado dos obligaciones principales frente al recluso: (i) una obligación positiva de protección que impone la guarda de su vida e integridad personal frente a las posibles agresiones externas durante la reclusión y (ii) una obligación negativa que implica abstenerse llevar a cabo comportamientos que amenacen la vida e integridad del privado de la libertad.

CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA - Causal eximente de responsabilidad del Estado

Las causales eximentes de responsabilidad constituyen circunstancias que impiden la imputación, desde el punto de vista jurídico, al demandado.

PRUEBAS - Copias simples. Valor probatorio / PRUEBAS - Fotografías. Valor probatorio

Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio (...) La parte demandante aportó con la demanda algunas fotografías las cuales no serán valoradas por la Sala, porque sólo muestran el registro de varias imágenes, sin que sea posible determinar el origen, el tiempo y el lugar en el que fueron tomadas dado que no fueron reconocidas por testigos, ni cotejadas con otros medios de prueba que obran en el proceso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 52001-23-31-000-2006-00008-01(42762)

Actor: HERMITA DE LOURDES SOLARTE ERAZO Y OTROS

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Temas: Copias simples-Valor probatorio. Fotografías-Valor probatorio. Reclusos-Daños causados a reclusos. Exoneración de la responsabilidad en daños causados a reclusos-Culpa exclusiva de la víctima por suicidio. Suicidio de recluso-Culpa exclusiva de la víctima

La Sala, de acuerdo con la prelación dispuesta en sesión de 25 de abril de 2013¹, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 14 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que negó las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

Una persona detenida en una estación de Policía se suicidó en su celda. Atribuye el daño a una falla en el servicio de vigilancia.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

El 19 de diciembre de 2005, Hermita de Lourdes Solarte, en su nombre y en representación de los menores Francisco Javier Villota Solarte y Mariluz Inchina Solarte; José Lucio, José Carlos, Franco Aurelio y Olivio Luciano Yaqueno Solarte, a través de apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional para que se le declarara patrimonialmente responsable de la muerte de Jesús Andrés Yaqueno Solarte, el 21 de diciembre del 2003.

Solicitaron el pago de 100 SMLMV para cada uno, por perjuicios morales; \$230'112.000, por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante y \$20'000.000, en la modalidad de daño emergente.

¹ Según el Acta n°. 10 de la Sala Plena de la Sección Tercera.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que el 21 de diciembre de 2003, Jesús Andrés Yaqueno Solarte fue detenido en las instalaciones de la Estación de Policía de Chachagüi, Nariño, lugar donde fue encontrado muerto.

Adujo que el daño es imputable a la Policía Nacional a título de falla del servicio porque el detenido se encontraba bajo su custodia.

II. Trámite procesal

El 9 de febrero de 2006 se admitió la demanda y se ordenó su notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, al oponerse a las pretensiones, señaló que se debía acreditar la falla del servicio.

El 14 de julio de 2009 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente.

La parte demandante alegó que Jesús Andrés Yaqueno Solarte se encontraba en la órbita de cuidado de los agentes de la Policía Nacional, quienes al conocer su alto estado de ebriedad debían ejercer una vigilancia más estricta para evitar que atentara contra su vida. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional propuso la excepción de culpa exclusiva de la víctima porque Yaqueno Solarte se suicidó.

El 14 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo de Nariño profirió la

sentencia impugnada, en la que negó las pretensiones de la demanda. El Tribunal consideró que no se demostró que el daño fuera consecuencia de una acción u omisión de los agentes de Policía, sino de la propia decisión de la víctima.

La parte demandante interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 25 de noviembre de 2011 y admitido el 26 de enero de 2012.

El recurrente esgrimió que al momento de su muerte, Jesús Andrés Yaqueno Solarte estaba privado de su libertad por el alto grado de embriaguez en que se encontraba y que los agentes de Policía no fueron diligentes en la vigilancia de una persona con evidentes signos de alteración. Agregó que la sanción disciplinaria impuesta a los agentes es la prueba de su actuar negligente.

El 14 de febrero de 2013 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional reiteró lo expuesto. La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal, según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006.

El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con los artículos 129 y 132 del C.C.A., modificados por la Ley 446 de 1998 y el artículo 3º de la Ley 1395 de 2010, que previó la sumatoria de pretensiones como forma de determinar la cuantía, norma vigente al momento de interposición del recurso de apelación -9 de noviembre de 2011-.

A la fecha de presentación de la demanda -19 de diciembre de 2005-, la pretensión mayor individualmente considerada debía superar los 500 salarios mínimos legales, es decir, \$190'750.000². Como en este caso equivale a \$290'912.000, este proceso tiene vocación de doble instancia ante esta Corporación.

Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, tal y como ocurre en este caso que se refiere a hechos imputables a la fuerza pública (art. 90 C.N. y art. 86 C.C.A.).

Caducidad

3. El término para formular pretensiones, en sede de reparación directa, de conformidad con el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo es de 2 años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la

² Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2005, \$381.500 por 500.

ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

En este caso, la demanda fue presentada en tiempo -19 de diciembre de 2005- porque el hecho dañoso acaeció el 21 de diciembre de 2003.

Legitimación en la causa

4. Francisco Javier Villota Solarte, José Lucio, Olivio Luciano, José Carlos y Franco Aurelio Yaqueno Solarte son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que conforman el núcleo familiar de la víctima.

Como Hermita de Lourdes Solarte y Mary Luz Inchima Solarte no demostraron tener parentesco con la víctima, no les asiste un interés jurídico en este proceso.

La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional está legitimada en la causa por pasiva, pues es la entidad que custodiaba a la víctima al momento de su muerte.

II. El problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la muerte de un detenido que se suicida en su celda es imputable a la Nación o a la culpa exclusiva de la víctima.

III. Análisis de la Sala

Hechos probados

5. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación³, consideró que tenían mérito probatorio.

6. La parte demandante aportó con la demanda algunas fotografías las cuales no serán valoradas por la Sala, porque sólo muestran el registro de varias imágenes, sin que sea posible determinar el origen, el tiempo y el lugar en el que fueron tomadas dado que no fueron reconocidas por testigos, ni cotejadas con otros medios de prueba que obran en el proceso⁴.

7. De conformidad con los medios probatorios oportunamente allegados al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1 El 21 de diciembre de 2003, aproximadamente a las 02:00 p.m., Jesús Andrés Yaqueno Solarte fue encontrado colgado de su cuello en un calabozo de la Estación de Policía del Municipio de Chachagüi, lugar al que llegó luego de ser detenido por obstaculizar el paso de vehículos en la vía panamericana, en estado de embriaguez y alteración, según da cuenta copia simple del informe de suicidio rendido Comandante de la Estación de Chachagüi (f. 106-107 c. 1).

7.2 El 21 de diciembre de 2003, Yaqueno Solarte se suicidó, según dan cuenta la copia auténtica del registro civil de defunción, la copia simple del acta de inspección del cadáver y la copia simple del informe de necropsia (f.18, 34-40 c. 1).

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y acoge. Los motivos de la disidencia están contenidos en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832

7.3 El 15 de septiembre de 2004, la Fiscalía Tercera Seccional de Pasto se inhibió para abrir investigación penal por la muerte de Yaqueno Solarte, al considerar que se trató de un suicidio, según da cuenta copia simple de la providencia que adoptó esta decisión (f. 121 c. 1).

7.4 El 1º de agosto de 2005, el Comandante del Departamento de Policía de Nariño sancionó disciplinariamente al agente Henry Ibarra Álvaro, al considerar que fue negligente en la vigilancia de Yaqueno Solarte, según da cuenta copia simple del fallo disciplinario (f. 130-137 c. 2).

7.5 Jesús Andres Yaqueno Solarte es hermano de Francisco Javier Villota Solarte, José Lucio, Olivio Luciano, José Carlos y Franco Aurelio Yaqueno Solarte, según dan cuenta los registros civiles de nacimiento (f.17, 21, 23-26 c. 1).

La muerte del detenido es imputable a la culpa exclusiva de la víctima

8. El daño antijurídico está demostrado porque Jesús Andrés Yaqueno Solarte murió el 21 de diciembre de 2003 [hecho probado 7.2]. Es claro que la violación al derecho a la vida genera perjuicios que los demandantes no estaban en la obligación de soportar.

9. Los eventos de responsabilidad por daños causados a reclusos han sido abordados, principalmente, desde un régimen objetivo de responsabilidad bajo el título de daño especial, en virtud de la relación de especial sujeción que existe entre los privados de la libertad y el Estado⁵.

La Sala ha considerado que en virtud de esa relación de especial sujeción, surgen para el Estado dos obligaciones principales frente al recluso: (i) una obligación positiva de protección que impone la guarda de su vida e

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, Rad. 20.125.

integridad personal frente a las posibles agresiones externas durante la reclusión y (ii) una obligación negativa que implica abstenerse llevar a cabo comportamientos que amenacen la vida e integridad del privado de la libertad⁶.

El Estado debe responder patrimonialmente por los daños causados durante la detención, a menos que se acredite que estos son producto de una causa extraña, como la culpa exclusiva de la víctima⁷.

En aquellos eventos en que se alegue que el daño antijurídico deriva de la inobservancia de las obligaciones legales de protección y seguridad del recluso como las previstas en la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, el caso debe estudiarse bajo un régimen subjetivo de falla del servicio⁸.

Finalmente, si se aduce que el daño sufrido por el recluso proviene de la prestación del servicio de salud, la responsabilidad debe analizarse bajo el régimen común para este tipo de eventos, esto es, falla del servicio⁹.

10. En este caso, la parte demandante sostuvo que como Jesús Andrés Yaqueno Solarte se encontraba bajo la custodia de la Policía Nacional al momento de su muerte, era su deber proteger su vida y evitar el suicidio.

Según el registro de anotaciones de la Estación de Policía (f. 4-8 c. 2) y el informe de novedad (106-107 c. 1), Yaqueno Solarte fue capturado a las 12:15 p.m. en la vía panamericana, por obstaculizar el paso de los vehículos en estado de aparente ebriedad. A la 1:15 p.m., el agente de Policía pasó revista al detenido y lo encontró dormido, en esta anotación se observa que

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de marzo de 2000, Rad. 13.543.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, Rad. 11.779 y sentencia del 2 de junio de 1994, Rad. 8.784.

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1º de diciembre de 1994, Rad. 9.057.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1º de octubre de 1992, Rad. 7.058 y sentencia del 10 de agosto de 2001, Rad.12.947.

le fueron retirados los cordones y la correa. A las 2:00 p.m., se pasó revista nuevamente y se encontró al señor Yaqueno colgado a una de las rejas del calabozo con la camiseta que tenía puesta [hecho probado 7.1].

Está acreditado que el agente de Policía pasó revista en intervalos de aproximadamente una hora, una vez fue detenido Yaqueno Solarte. También se demostró que los agentes que realizaron la detención tuvieron la precaución de retirarle elementos con los que la persona se pudiera causar daño, como los cordones y la correa.

No está, pues, acreditado que en la captura y posterior reclusión de Yaqueno Solarte se hubiera configurado una falla del servicio de vigilancia y, por el contrario, los lapsos en los que se le pasó revista son razonables, teniendo en cuenta que los agentes de Policía tienen múltiples asignaciones durante su turno de guardia.

La existencia de una sanción disciplinaria -de la cual no se logró establecer si quedó ejecutoriada- al agente de Policía de turno, no implica por sí sola la configuración de la falla del servicio, pues la responsabilidad disciplinaria y la responsabilidad del Estado comportan análisis diferentes. Además el fallo disciplinario (f. 93-109 c. 2) tipificó la falta en la conducta descrita en el numeral 25 del artículo 38 del Decreto 1798 del 2000: *“Incumplir, modificar, desautorizar o introducir cambios sin causa justificada, a las órdenes o instrucciones relativas al servicio”*, pero no da cuenta de cuál era el intervalo de revisión del recluso.

Si bien, el agente tenía la orden de vigilar constantemente el calabozo de retenidos, la Sala considera que un lapso de 45 minutos, que fue el tiempo que transcurrió entre la última revista y el momento en que encontraron muerto a Yaqueno Solarte, es un tiempo razonable, teniendo en cuenta que no hay una norma u orden que establezca cada cuánto tiempo se le debía pasar revista al detenido.

La muerte del señor Jesús Andrés Yaqueno no es imputable a la entidad demandada, porque frente a las obligaciones y deberes, la Policía hizo todo lo que podía hacer.

Las causales eximentes de responsabilidad constituyen circunstancias que impiden la imputación, desde el punto de vista jurídico, al demandado. La Sala ha señalado que para que se acrediten tales causales, deben concurrir tres elementos: (i) irresistibilidad; (ii) imprevisibilidad y (iii) exterioridad respecto del demandado¹⁰. Y en punto del hecho de la víctima debe acreditarse que el daño provino de su actuar imprudente o culposo¹¹.

En tal virtud, como la decisión de la víctima fue la única causa eficiente en la producción del daño, hecho que fue irresistible y ajeno a la entidad demandada y además de que la Fuerza Pública cumplió razonablemente los mandatos normativos, se confirmará la sentencia de primera instancia.

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

FALLA:

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia del 14 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de Marzo de 2011, Rad. 19.067.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de julio de 2002, Rad. 13.744.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Presidente de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE