



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá, catorce (14) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Expediente:	32425
Radicación:	050012331000200111895 01
Actor:	Luz Mila Arias Chaverra y otros
Demandado:	Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional Departamento Administrativo de Seguridad- Departamento de Antioquia
Naturaleza:	Reparación directa

La Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia de 29 de abril de 2005, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión, en la que denegó las súplicas de la demanda. La sentencia será revocada.

SÍNTESIS DEL CASO

El 16 de junio de 1999, el señor Jorge Eduardo Arias, alcalde de Santo Domingo, Antioquia, se dirigía desde ese municipio hacia la ciudad de Medellín a realizar gestiones propias de su cargo, cuando fue víctima de un atentado perpetrado por anónimos, en el que perdió la vida. Las autoridades encargadas de su protección no adoptaron medidas para garantizar su vida, pese a la situación de orden público que imperaba en la región, los antecedentes de violencia contra los alcaldes y otros funcionarios, y el hecho de que el mismo Arias había sido víctima de secuestro meses antes de su muerte.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

ANTECEDENTES

I. Lo que se pretende

1. El 15 de junio de 2001, Luz Mila Arias Chaverra, en nombre propio y en representación de sus hijos menores Faber Aldemar y Fausto Lisandro Arias, Abel María Arias Rivera, y Luz Gladys, Magaly Georgina, Leonor Eugenia, Sofía Norely y Rogelio Humberto Arias, en escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia y en ejercicio de la acción de **reparación directa** prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, presentaron demanda contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional-Departamento Administrativo de Seguridad y Departamento de Antioquia, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 48-50, c. 1):

1.1. La Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional; Nación, Departamento Administrativo de Seguridad, y el Departamento de Antioquia, son solidaria y administrativamente responsables de la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a Luz Mila Arias Chaverra, Faber Aldemar, Fausto Lisandro, Luz Gladys, Magaly Georgina, Leonor Eugenia, Rogelio Humberto, Sofía Norely Arias y Abel María Arias Rivera, a raíz de la muerte del señor Jorge Eduardo Arias, en hechos ocurridos el día 16 de junio de 1999 en la ciudad de Medellín.

1.2. Como consecuencia de la anterior declaración, condénese a la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional; Nación, Departamento Administrativo de Seguridad, y el Departamento de Antioquia, a pagar a mis poderdantes por responsabilidad extracontractual por la muerte del señor Jorge Eduardo Arias.

1.2.1. Perjuicios morales

Para cada uno de los demandantes, esto es, Luz Mila Arias Chaverra, Faber Aldemar, Fausto Lisandro, Luz Gladys, Magaly Georgina, Leonor Eugenia, Rogelio Humberto, Sofía Norely Arias y Abel María Arias Rivera, el equivalente en moneda legal colombiana de dos mil (2.000) gramos de oro fino, o a la suma superior que se esté reconociendo por la jurisprudencia para la fecha en que adquiera firmeza la sentencia que ponga fin al proceso, de conformidad con la certificación que para el efecto expida el Banco de la República.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

1.2.2. *Perjuicios patrimoniales*

1.2.2.1. *A todos los demandantes, por lo que les cueste el pleito, rubro que se demanda como daño y no como costas, incluyendo el valor de lo que le deben pagar a los abogados indispensables para hacer valer procesalmente sus derechos, monto que será fijado dándole aplicación a las tarifas del Colegio Antioqueño de Abogados, Colegas, y de Abogados de Bogotá, para esta clase de litigio.*

En subsidio:

El daño resultante de lo que deberán pagarle a los abogados se fijará dándole aplicación al artículo 164 del Código de Procedimiento Civil.

1.2.2.2. *A Luz Mila Arias Chaverra, en la modalidad de lucro cesante, la cuantía que resulte de las bases que arroje el proceso, debidamente actualizados a la fecha de ejecutoria de la sentencia, como consecuencia de la pérdida de la ayuda económica que venía recibiendo de su benefactor muerto Jorge Eduardo Arias, para su manutención y la de su núcleo familiar, hecha la conmutación de su vida probable por el capital, con el incremento prestacional, desde la fecha de los hechos, durante diecisiete (17) años más, teniendo en cuenta la supervivencia probable de la señora Luz Mila Arias Chaverra, de acuerdo con las tablas de mortalidad y supervivencia vigentes, expedida por el I.S.S.*

Todo lo anterior teniendo como base el salario devengado por Jorge Eduardo Arias al momento de su fallecimiento, el cual era de un millón cuatrocientos dieciocho mil setecientos sesenta pesos (\$1.418.760) mensuales, más el veinticinco por ciento (25%) correspondiente al factor prestacional, en su modalidad de indemnización vencida o consolidada e indemnización futura, y cuya liquidación se hará consultando las orientaciones del Honorable Consejo de Estado al respecto.

1.3. *La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. y se indexarán conforme a la pérdida del valor adquisitivo de acuerdo al índice de precios al consumidor hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso.*

1.4. *Las partes demandadas darán cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.*

1.5. *Que se condene en costas a las entidades demandadas, tal como lo dispone la Ley 446 de 1998.*

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

2. Como fundamento de la demanda, la parte actora manifestó que el señor Jorge Eduardo Arias se posesionó como alcalde del municipio de Santo Domingo, Antioquia el 1 de enero de 1998, para el periodo comprendido entre los años 1998 y 2000. Señaló que el señor Arias fue secuestrado por la guerrilla del ELN el 15 de septiembre de 1998 y su cautiverio se prolongó durante cinco días. Afirmó que este secuestro se produjo en un contexto de orden público turbado por la violencia de los grupos guerrilleros y paramilitares y por la inercia del Estado ante dicha situación. Añadió que para la época habían sido víctimas de secuestro siete alcaldes del departamento de Antioquia y varios de ellos habían sido asesinados. En relación con los hechos objeto de demanda, alegó que el 16 de junio de 1999, cuando se dirigía a la ciudad de Medellín para cumplir con funciones administrativas, el alcalde Arias fue víctima de un atentado perpetrado por personas anónimas en el que perdió la vida. Consideró que, dado el contexto de violencia en la región y el tipo de funciones que desempeñaba como alcalde, el señor Jorge Eduardo Arias se hallaba en una situación de riesgo excepcional que obligaba al Estado, a través de las entidades demandadas, a adoptar las medidas necesarias para garantizar su vida, aún sin que mediara una solicitud expresa de protección. En consecuencia, solicitó la indemnización de los perjuicios causados a los familiares de la víctima (f. 48-72, c. 1).

II. Trámite procesal

3. Admitida la demanda por parte del Tribunal *a quo* (f. 74-77, c. 1) y notificado en debida forma el auto admisorio a las demandadas (f. 78-80, c. 1), estas presentaron escritos de **contestación**, en estos términos:

3.1. El Departamento Administrativo de Seguridad expresó que para la época de los hechos no se registró ninguna solicitud de protección a favor del señor Jorge Eduardo Arias, de modo que la entidad ignoraba

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

el peligro que se cernía sobre el funcionario y, por lo tanto, no estaba obligada a adoptar medidas de protección a su favor (f. 81-86, c. 1).

3.2. El Departamento de Antioquia manifestó que el alcalde, si tenía conocimiento del peligro que afrontaba con ocasión del ejercicio de su cargo, debió adoptar las medidas de seguridad necesarias para evitar que se produjera un atentado en su contra, máxime si tenía capacidad para organizar un esquema de protección como primera autoridad de policía del municipio. Agregó que las autoridades no están llamadas a proteger a los ciudadanos de los riesgos imprevisibles, porque “*resulta imposible colocar un centinela por cada ciudadano*”. Finalmente, invocó como causal eximente de responsabilidad el hecho de un tercero, toda vez que la muerte del señor Arias fue causada por grupos armados al margen de la ley (f. 95-100, c. 1).

3.3. La Policía Nacional alegó, en el mismo sentido, que no le asiste responsabilidad por la muerte del señor Jorge Eduardo Arias, dado que fue causada por terceros ajenos a la administración (f. 105-108, c. 1).

4. El 29 de abril de 2005, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión, dictó **sentencia de primera instancia** en la que denegó las pretensiones de la demanda, al considerar que el daño probado en el expediente, es decir, la muerte del señor Jorge Eduardo Arias, ocurrió durante el desempeño de sus funciones como alcalde del municipio de Santo Domingo, Antioquia, debido a la concreción de un riesgo inherente al ejercicio de su función. A juicio del *a quo*, la parte actora no probó que la víctima estuviera expuesta a un riesgo superior al que le es consustancial al servicio público, como tampoco demostró que el daño hubiera ocurrido por una omisión constitutiva de falla en el servicio imputable a las entidades demandadas. El Tribunal consideró que, por el contrario, el señor Arias decidió por su cuenta dirigirse a la ciudad de Medellín sin solicitar un servicio de escolta, de modo que se

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

expuso voluntariamente a un peligro que conocía y que, como se sabe, se tradujo en el hecho lamentable de su muerte (f. 223-231, c. 2).

5. Contra esta decisión, la parte demandante interpuso **recurso de apelación**, en el que solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda. Con tal propósito aduce que el peligro en que se encontraba el alcalde Jorge Eduardo Arias, así como otros mandatarios de varios municipios antioqueños, era un hecho notorio a nivel regional y nacional, que por lo mismo debió llevar a las autoridades a tomar medidas para proteger su vida. Agrega que el Tribunal se equivocó al concluir que el señor Arias, al dirigirse a Medellín para cumplir las funciones propias de su cargo, asumía unos riesgos inherentes al servicio, pues de aceptarse esta tesis se les estaría exigiendo a los funcionarios una conducta de mártires. Añade que el riesgo al que estaba abocado el alcalde era superior al normalmente asumido, debido a la difícil situación de orden público que entonces imperaba en la región. Considera que todas las entidades demandadas (Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad y Departamento de Antioquia) tienen funciones relativas a la protección de personas en situación de riesgo, por lo que deben responder solidariamente por la muerte del señor Arias (f. 233-238, c. 2).

6. Dentro del término legal para **alegar de conclusión** en segunda instancia, la parte demandante insistió en los argumentos presentados en el escrito de apelación (f. 247-255, c. 2). Las entidades demandadas y el Ministerio Público guardaron silencio (f. 258, c. 2).

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales de la acción

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

7. Por ser las demandadas entidades públicas, el presente asunto es de conocimiento de esta **jurisdicción**, de acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

8. La Corporación tiene **competencia** para conocer del asunto en razón del recurso de apelación presentado por la parte actora, en un proceso con vocación de segunda instancia, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, supera la exigida por la norma para tal efecto.

8.1. A la fecha de interposición del recurso de apelación, es decir, el 25 de julio de 2005, estaba vigente el artículo 1 de la Ley 954 de 2005¹, que modificó el párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 para readecuar temporalmente las competencias previstas en esta ley antes de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos. En esta norma se dispuso que los Tribunales Administrativos continuarían, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40 de la Ley 446 de 1998, entre estas el conocimiento de los procesos de reparación directa cuando la cuantía excediera los 500 salarios mínimos legales mensuales.

8.2. En la demanda presentada el 15 de junio de 2001, la pretensión de mayor valor, que corresponde a la solicitud de indemnización de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante a favor de Luz Mila Arias Chaverra, madre del señor Arias, fue estimada en términos generales como la compensación debida por la pérdida de la ayuda económica durante el resto de la vida probable de la madre (f. 50, c. 1).

8.3. Para calcular el valor de la pretensión, se tendrá en cuenta que, de acuerdo con la Tesorería del Municipio de Santo Domingo, el señor

¹ La norma entró en vigencia el 28 de abril de 2005, según el artículo 7 de la misma.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

Jorge Eduardo Arias percibía un salario mensual de \$1.299.939² (f. 29, c. 1) y que, según las declaraciones vertidas en el proceso, con el fruto de su trabajo ayudaba económicamente a su madre³.

8.4. Para la actualización de esta cifra se aplicará la fórmula $V_a \times \text{IPC final} / \text{IPC inicial}$, siendo V_a el valor a actualizar (\$1.299.939), IPC final el índice de las series de empalme del momento en que se formuló la pretensión (65,82)⁴ y el IPC inicial o histórico el índice de las series de empalme de la fecha de ocurrencia de los hechos (55,60)⁵. En suma, el salario dejado de percibir, en valores actualizados, es de \$1.538.884.

8.5. Para la liquidación del lucro cesante consolidado se toma como base el salario de la persona en su valor actual, es decir, \$1.538.884; se adiciona el 25%, que equivale a las prestaciones sociales; se resta el 25%, que corresponde a la destinación para los gastos personales, y se obtiene, en consecuencia, un valor final de \$1.442.704. Este valor corresponde al monto de la ayuda prestada por el señor Jorge Eduardo Arias a su madre, en valores actualizados.

8.6. A este valor se le aplica un interés mensual de 0,004867 por los 24 meses transcurridos entre la muerte del alcalde (junio de 1999) y el momento de presentación de la demanda (junio de 2001).

8.7. El lucro cesante pasado se cuantifica desde el momento de los hechos hasta la fecha de presentación de la demanda, tomando como base la vida probable⁶ de la madre de la víctima (26,6 años o 319,2

² En el certificado expedido por la Tesorera Municipal se aclara que del salario total (\$1.418.760) se le descontaba la suma de \$118.821 (f. 29, c. 1).

³ Declaraciones de Ligia Inés Vergara Cano (f. 135-136, c. 1), Sonia Cecilia Zapata Botero (f. 136-138, c. 1), Martha Lucila Ríos Duque (f. 138-139, c. 1), Martha Elena Murillo Duque (f. 139-140, c. 1) y Jhon Jairo Duque Jaramillo (f. 140-142, c. 1).

⁴ IPC de junio de 2001.

⁵ IPC de junio de 1999.

⁶ Se acude a la resolución n.º 0497 de 1997 de la Superintendencia Bancaria, que modificó la resolución n.º 0585 de 1994, por ser la tabla de mortalidad de rentistas válidos vigente al momento de los hechos.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

meses), quien tenía 53 años⁷, por ser inferior a la vida probable del señor Jorge Arias⁸. La fórmula para la liquidación se aplicará así:

$$S = \$1.442.704 \frac{(1 + 0.004867)^{24} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$36.633.839$$

8.8. El lucro cesante futuro se calcula también durante el resto de la vida probable de la madre (26,6 años o 319,2 meses). Así, a los 319,2 meses se les restan los 24 meses del lucro cesante consolidado, para un total de 295,2 meses de lucro cesante futuro. Esta es la fórmula:

$$S = \$1.442.704 \frac{(1 + 0.004867)^{295,2} - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{295,2}}$$

$$S = \$262.352.656$$

8.9. Sumados los anteriores valores, se concluye que la pretensión indemnizatoria por concepto de lucro cesante pasado y futuro, a favor de la señora Luz Mila Arias Chaverra, equivale a \$262.352.656, suma que supera la cuantía exigida en la norma, pues en el año 2001, 500 salarios mínimos mensuales correspondían a \$143.000.000.

9. La acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo es **procedente** en este caso, por cuanto las súplicas de la demanda van encaminadas a la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas (Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional-Departamento Administrativo de Seguridad y Departamento de Antioquia) por omisiones que, según la parte actora,

⁷ La señora Luz Mila Arias Chaverra, que nació el 30 de marzo de 1946 (f. 7, c. 1), tenía 53 años al momento de los hechos.

⁸ Siempre debe escogerse el menor tiempo entre la expectativa de vida probable de la víctima que producía el ingreso frente al tiempo que el perjudicado estuviera en condiciones de beneficiarse (su vida probable), pues con la primera ocurrencia de tales hechos el lucro cesaría naturalmente.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

fueron determinantes o, por lo menos, contribuyeron a la muerte del alcalde Jorge Eduardo Arias.

10. Interesa recordar que, de acuerdo con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, la Sala debe limitarse a analizar los aspectos de la sentencia de primera instancia que el impugnante cuestiona en el recurso de apelación⁹ o los que son “*consecuenciales, accesorios o derivados del aspecto de la sentencia que fue recurrido*”¹⁰. Sobre este punto, el Consejo de Estado ha insistido en que el juez de segundo grado no puede determinar libremente lo desfavorable al recurrente ni enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso¹¹.

11. En cuanto a la **legitimación en la causa** por activa, se probó la muerte del señor Jorge Eduardo Arias y los lazos de parentesco entre el occiso y los demandantes en este caso¹².

12. Sobre la legitimación en la causa por pasiva, la Sala considera necesario hacer algunas precisiones en relación con el deber funcional de protección a cargo de las entidades demandadas.

12.1. El Departamento de Antioquia está sujeto a lo consagrado en el artículo 298 constitucional y al régimen departamental que configuró el Decreto 1222 de 1986. Esta ley establecía que a los gobernadores les

⁹ El artículo 357 del Código de Procedimiento Civil consagra al respecto: “*el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella*”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 9 de febrero de 2012, exp. 20104, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de junio de 2012, exp. 21507, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹² Se probó que Jorge Eduardo Arias era hijo de Luz Mila Arias Chaverra (registro civil de nacimiento –f. 5, c. 1–), hermano de Faber Aldemar, Fausto Lisandro, Luz Gladys, Magaly Georgina, Leonor Eugenia, Sofía Norely y Rogelio Humberto Arias (registros civiles de nacimiento –f. 6, 8-12, c. 1–) y nieto de Abel María Arias Rivera (partida eclesiástica de bautismo –f. 15, c. 1–). La partida de bautismo permite acreditar el nacimiento del señor Abel María Arias Rivera, dado que este se produjo el 23 de diciembre de 1911, antes de la entrada en vigencia de la Ley 92 de 1938.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

corresponde “*mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República*” (artículo 95.1) y “*requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley*” (artículo 95.4). Aunque la esfera funcional del gobernador en esta materia, en el orden municipal, se traslada al alcalde, quien actúa como agente del gobernador y jefe de policía en el municipio¹³, lo cierto es que al Departamento, a través del Gobernador, le corresponde la función de coordinar con la fuerza pública y adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad de los alcaldes y demás funcionarios. Este deber cobra una importancia capital en un contexto de violencia y perturbación del orden público que, como en este caso, alcanza a la totalidad del departamento. Por esto, se tendrá legitimado al Departamento de Antioquia como parte demandada en el proceso.

12.2. El Departamento Administrativo de Seguridad, al momento de los hechos, se regía por lo establecido en el Decreto 2110 de 1992. Esta ley señalaba que al organismo de seguridad corresponde la función de “*actuar como un cuerpo civil de inteligencia y producir la información interna y externa que requiere el Estado para prevenir y reprimir los actos que perturben la seguridad o amenacen la integridad del régimen constitucional*” (artículo 6.1). Así mismo, tiene la misión de “*proteger al Presidente de la República y a su familia en la forma que él determine, a los expresidentes, y prestar servicios de seguridad personal a quienes por razón del cargo, posición, funciones o motivos especiales puedan ser objeto de atentados contra su persona o bienes, cuando de ellos pudiera derivarse perturbaciones del orden público*” (artículo 6.3). Por tanto, es claro que las funciones del Departamento Administrativo de Seguridad son básicamente las de inteligencia del Estado, y que la misión de protección de personas está limitada a la seguridad de altos

¹³ Decreto 1355 de 1970. Artículo 39. Los gobernadores, como agentes del gobierno nacional, dirigirán y coordinarán en el departamento el servicio nacional de policía y lo relativo a la policía local. Los alcaldes, como agentes del gobernador, son jefes de policía en el municipio. Los alcaldes son, además, presidentes de los Consejos de Seguridad Municipales, de acuerdo con el artículo 5.a del Decreto 2615 de 1991.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

funcionarios o de personas que por sus funciones así lo requieran¹⁴. En esa medida, se concluye que, en ausencia de una solicitud especial de protección, a este organismo de inteligencia no le atañía, en principio, la seguridad del alcalde Arias, de manera que se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva.

12.3. La Policía Nacional, por disposición constitucional, es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil cuya función es mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y la conservación del orden público en todo el territorio. Para la época de los hechos, el Decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, establecía para la Policía el deber de “*proteger a las personas contra peligros inminentes y graves*” (artículo 29.g) y la obligación de prestar apoyo “*a toda persona que esté urgida de esa asistencia para proteger su vida, o sus bienes, o la inviolabilidad de su domicilio, o su libertad personal, o su tranquilidad*” (artículo 32). La Policía Nacional, entonces, está llamada a responder por los daños derivados de la falta de protección del señor Jorge Eduardo Arias, en caso de constatarse.

13. Finalmente, en lo atinente a la **caducidad** de la acción, la Sala constata que el daño que se alega –la muerte del señor Jorge Eduardo Arias– tuvo lugar el 16 de junio de 1999 y la demanda se interpuso el 15 de junio de 2001, es decir, dentro del término bienal que establece para tal efecto el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

II. Problema jurídico

14. La Sala debe determinar si la muerte del alcalde Jorge Eduardo Arias, ocurrida el 16 de junio de 1999 en la ciudad de Medellín, es un hecho imputable jurídica o fácticamente a las entidades demandadas

¹⁴ En ese sentido se pronunció la Sala en la sentencia de 30 de abril de 2014, exp. 28167, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

por la omisión en el deber de protección que les correspondía respecto de la vida del funcionario, o si, por el contrario, se presenta a favor de estas alguna causal eximente de responsabilidad.

III. Validez de los medios de prueba

15. Se advierte que la parte actora aportó documentación en copia simple tendiente a acreditar los hechos que sirven de sustento a sus pretensiones. Estos documentos serán valorados por la Sala, si bien es necesario hacer algunas aclaraciones al respecto.

15.1. En decisiones anteriores, el Consejo de Estado consideró que las copias de documentos públicos y privados solo podían ser aducidas o apreciadas como prueba en un proceso judicial si reunían las exigencias del artículo 254 del Código de Procedimiento Civil: (i) que hubieran sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial previa orden del juez donde se encuentre el original o la copia autenticada; (ii) que hubieran sido autenticadas por notario, previa comparación con el original o la copia autenticada que se le presentara; o (iii) que se hubieran remitido del original o de una copia autenticada en el curso de una inspección judicial. En consecuencia, para que fueran tenidos como elementos de prueba válidos para demostrar los supuestos de hecho de interés para el proceso, todos los documentos públicos y privados debían allegarse en original o en copia auténtica.

15.2. Posteriormente, esta Corporación también señaló que, en ciertas circunstancias, las exigencias legales para la valoración de las copias simples pueden flexibilizarse con el objeto de proteger los principios de

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

lealtad procesal, equidad y buena fe¹⁵. Esta situación ocurre cuando la parte contra la cual se aducen tales copias conserva el original de los documentos y, por lo tanto, está en capacidad de efectuar un cotejo y de tacharlas de falsedad si es procedente, o cuando la demandada ha utilizado los documentos para sustentar su defensa, pues se presume que con tal actuación acepta la validez de dichos medios de prueba, entre otros eventos.

15.3. En la actualidad, la Sala Plena de esta Sección decidió unificar la jurisprudencia en el sentido de otorgar a las copias simples el mismo valor probatorio que se concede a los documentos originales o copias auténticas, siempre que no hayan sido objeto de tacha de falsedad¹⁶.

15.4. En este caso, la entidad demandada pudo controvertir y tachar las pruebas documentales aportadas por la parte demandante. La Sala, como lo ha hecho antes en aras de garantizar los principios de buena fe y acceso a la administración de justicia, y de preservar el deber de lealtad procesal, le reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo de la controversia y que, surtida la contradicción, no fue cuestionada en su autenticidad por la entidad demandada¹⁷.

16. En cuanto al valor probatorio de las notas de prensa allegadas por la parte actora (f. 30-47, c. 1), se deben hacer algunas precisiones.

16.1. La Corporación dijo inicialmente que la información consignada en artículos de prensa no puede ser admitida dentro del proceso como una prueba testimonial, dado que carece de los requisitos esenciales

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de abril de 2007, exp. AG-25000-23-25-000-2002-00025-02, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 15666, C.P. Danilo Rojas Betancourth, entre otras.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 28 de octubre de 2013, exp. 27954, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

que identifican el medio probatorio, en especial que no es rendida ante un funcionario judicial bajo juramento ni el comunicador da cuenta de sus afirmaciones (artículo 227 del Código de Procedimiento Civil)¹⁸. Por esa razón, las notas periodísticas podían ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y de la forma como fue publicada la noticia, pero no de la veracidad de su contenido¹⁹.

16.2. Posteriormente se admitió que tales documentos podían tenerse como un indicio contingente si valorados racional y conjuntamente con la totalidad del acervo probatorio resultaban indicativos de la veracidad de la ocurrencia de los hechos objeto de examen²⁰.

16.3. Finalmente, la Sala Plena de esta Sección aclaró que aunque los informes de prensa no tienen, por sí solos, la entidad suficiente para probar la existencia y veracidad de la situación que narran o describen, su valor probatorio depende de la conexidad y coincidencia con otros medios de prueba que obren en el expediente²¹. De acuerdo con esto, *“cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir solo como un indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos”*²².

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de junio de 2007, exp. 25627, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; sentencia de 10 de junio de 2009, exp. 18108, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 20099, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de agosto de 2011, exp. 20325, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de julio de 2011, exp. 19434, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 19 de octubre de 2011, exp. 20861, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 15 de febrero de 2012, exp. 20880, C.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 29 de mayo de 2012, exp. 110010315000201101378-00, C.P. Susana Buitrago Valencia.

²² Este planteamiento acerca del valor indiciario de los recortes de prensa fue objeto de aclaración de voto de los magistrados Stella Conto Díaz del Castillo y Danilo Rojas Betancourth, en estos términos: *“Centralmente debe advertirse que, en determinados eventos, atendiendo, verbi gratia, a la naturaleza de la noticia, el espectro de difusión y la calidad de los medios que la comunicaron, puede el juez*

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

16.4. Sobre este mismo aspecto la jurisprudencia interamericana ha indicado que las notas periodísticas aportadas por las partes pueden ser valoradas cuando recojan o registren hechos públicos y notorios, declaraciones de funcionarios, o cuando confirmen aspectos relativos al caso, siempre que estén completas o, por lo menos, sea posible constatar su fuente, autor y fecha de publicación, y que se valoran teniendo en cuenta el resto del acervo probatorio, las observaciones de las partes y las reglas de la sana crítica²³.

16.5. En vista de lo anterior, la Sala acogerá el precedente trazado por esta Corporación para dar valor probatorio a los artículos periodísticos aportados por la parte demandante, luego de advertir que es posible constatar la fuente, fechas de publicación y, sobre todo, que los hechos que narra son notorios y guardan relación con las demás pruebas.

IV. Hechos probados

17. De acuerdo con las pruebas incorporadas al expediente, están acreditados en el proceso los siguientes hechos relevantes:

considerar que se trata de un hecho notorio que no requiere prueba adicional, pues las notas periodísticas otorgan esa naturaleza. Es que, por ejemplo, casos como desastres naturales de repercusión nacional que son registrados en detalle por todos los medios de comunicación no podrían recibir el mismo trato, ni tampoco debería aplicarse la jurisprudencia vigente para hechos que impactan al colectivo en general y por lo mismo son registrados por la opinión pública hasta convertirse en temas de discusión en cualquier foro social. Por tanto, el llamado de la presente aclaración tiene por objeto morigerar el precedente vigente para que en cada caso el juez, orientado por su sana crítica, pueda darle a las notas e informaciones periodísticas un alcance superior al de la simple veracidad de su sola difusión y pueda, dependiendo del sub iudice, tener el hecho como notorio y por lo mismo relevarlo de cualquier exigencia de prueba adicional, estimando entonces cierto el contenido que a nivel nacional registren los medios de comunicación, atendiendo también a su grado de credibilidad social”.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, sentencia de 30 de enero de 2014, serie C n.º 276, párr. 27; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 21 de julio de 1989, serie C n.º 7, párr. 146; *Caso J. vs. Perú*, sentencia de 27 de noviembre de 2013, serie C n.º 275, párr. 41.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

17.1. El 28 de octubre de 1997, Jorge Eduardo Arias fue elegido por voto popular como alcalde del municipio de Santo Domingo, Antioquia, para el periodo comprendido entre 1998 y 2000, cargo del que tomó posesión el día 1 de enero de 1998 (acta de posesión ante la Notaría Única del Círculo de Santo Domingo –f. 26, c. 1–; constancia de la Comisión Escrutadora de la Registraduría Nacional del Estado Civil –f. 28, c. 1–; certificado del Secretario General de la Alcaldía de Santo Domingo –f. 23, c. 1–; certificado de la Tesorera General de la Alcaldía de Santo Domingo –f. 29, c. 1–).

17.2. El 15 de septiembre de 1998, en la vereda Piedras Blancas del municipio de Santo Domingo, Antioquia, el alcalde Jorge Eduardo Arias fue secuestrado, al parecer, por grupos subversivos, y fue liberado el 19 de septiembre del mismo año (oficio de la Gobernación de Antioquia –f. 119-120, c. 1–; nota de prensa del periódico “El Colombiano” –f. 30, c. 1–).

17.3. El 16 de junio de 1999, el señor Jorge Eduardo Arias, alcalde de Santo Domingo, Antioquia, se dirigía desde ese municipio hacia la ciudad de Medellín a realizar gestiones propias de su cargo, cuando fue víctima de un atentado perpetrado por anónimos, en el que perdió la vida (oficio de la Gobernación de Antioquia –f. 119-120, c. 1–; acta de necropsia –f. 190-192, c. 1–; nota de prensa –f. 36-39, c. 1–; registro de defunción –f. 4, c. 1–).

V. Análisis de la Sala

18. La vida es el más preciado de los bienes humanos y un derecho esencial cuyo goce pleno es una condición ineludible para el disfrute de todos los demás derechos. Frente al derecho a la vida, el Estado tiene una obligación de doble naturaleza: por una parte, el deber de no privar arbitrariamente de la vida a ninguna persona (obligación negativa); y de otro lado, a la luz de su deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

los derechos humanos, la obligación de adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)²⁴.

19. La obligación positiva con respecto al derecho a la vida, llamada deber de garantía, demanda del Estado una actividad de prevención y salvaguarda del individuo respecto de los actos de terceras personas, teniendo en cuenta las necesidades particulares de protección, así como la investigación seria, imparcial y efectiva de estas situaciones²⁵:

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

20. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos – siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo²⁶– ha establecido que la responsabilidad del Estado frente a cualquier hecho de particulares está sujeta al conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C n.º 63, párr. 144; *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, sentencia de 30 de noviembre de 2012, serie C n.º 259, párr. 190; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, sentencia de 25 de octubre de 2012, serie C n.º 252, párr. 145.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C n.º 4, párr. 166; *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, cit., párr. 189; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, cit., párr. 144.

²⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman vs. Reino Unido*, demanda n.º 87/1997/871/1083, sentencia de 28 de octubre de 1998, párr. 115 y 116; *Kiliç vs. Turquía*, demanda n.º 22492/93, sentencia de 28 de marzo de 2000, párr. 62 y 63; *Öneryıldız vs. Turquía*, demanda n.º 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004, párr. 93.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo²⁷. En armonía con el derecho interamericano, esta Corporación ha indicado:

No se trata, no obstante, de radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo que es achacable directamente al Estado como garante principal²⁸.

21. Además, la Corporación ha examinado en varias oportunidades la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, con su acción u omisión propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Esto se presenta cuando una persona que está amenazada hace el respectivo aviso de las amenazas a las autoridades y, a pesar de ello, estas no la protegen²⁹ o adoptan unas medidas de protección insuficientes y precarias³⁰, o cuando, si bien la persona no informó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla³¹. Al respecto, la Sala ha dicho³²:

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

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 18747, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 24496, C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 29 de mayo de 2014, exp. 28178, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de noviembre de 2006, exp. 16626, C.P. Alier Hernández Enríquez.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 2012, exp. 22373, C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 9 de mayo de 2014, exp. 30400, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

La jurisprudencia de la Sala ha admitido que el incumplimiento del deber especial de protección a cargo de las autoridades compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Con base en este criterio, ha indicado que cuando el daño es causado por un agente no estatal, la administración será obligada a reparar si existe prueba de que la víctima o la persona contra la cual estaba dirigido el atentado solicitó protección a las autoridades y que éstas la retardaron, la omitieron o la prestaron de forma ineficiente³³.

Ahora, si el daño es previsible, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento, no es necesario que la víctima solicite expresamente que se preserve su vida o su integridad personal para que surja a cargo del Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección y prevención. Basta con demostrar que las autoridades tenían conocimiento de las amenazas o del peligro que enfrentaba la persona³⁴.

22. En vista de ello, es preciso analizar si las entidades demandadas incurrieron en alguna de las conductas señaladas, es decir, si a pesar de tener conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para el señor Jorge Eduardo Arias y de contar con posibilidades reales de evitar que dicho riesgo se concretara en un daño, omitió prestar las medidas de seguridad necesarias o las brindó de forma inadecuada; igualmente, se analizará si el peligro que afrontaba el entonces alcalde de Santo Domingo era de tal notoriedad pública que hacía imperativa la protección del funcionario, aún en ausencia de una solicitud expresa.

³³ [6] “Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo”.

³⁴ [7] “Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16.894, C.P. Enrique Gil Botero. En el mismo sentido, véanse las sentencias de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, de 27 de marzo de 2008, exp. 16.234, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de 25 de febrero de 2009, exp. 18.106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y de 1º de abril de 2009, exp. 16.836, C.P. Ruth Stella Correa Palacio”.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

23. En primer lugar, la Sala encuentra demostrado el **daño**, pues se probó que el señor Jorge Eduardo Arias murió como consecuencia de disparos con arma de fuego provenientes de atacantes anónimos. Al respecto, el protocolo de necropsia registra lo siguiente (f. 191, c. 1):

La muerte de quien en vida respondió al nombre de Jorge Eduardo Arias fue consecuencia natural y directa del choque hipovolémico por anemia aguda debida a heridas pulmonares, del hígado del íleo pulmonar y de los vasos subclavios izquierdos, producidas por proyectiles de arma de fuego de cañón corto. Lesiones de naturaleza esencialmente mortal. Por los signos post mortem la muerte ocurrió entre cuatro (4) y seis (6) horas antes de la práctica de esta necropsia.

24. Una vez acreditado el daño, es preciso determinar si este resulta imputable a las entidades demandadas, para lo cual se debe analizar si, como sostienen los demandantes, aquel se produjo con ocasión de una omisión de las autoridades del deber de protección de la vida del funcionario, o si se presenta una causal eximente de responsabilidad.

25. Se debe reconocer que la lectura del plenario no permite concluir que alguna autoridad haya provocado directamente la muerte del señor Jorge Eduardo Arias, pues no se tiene prueba de que algún agente del Estado haya participado en dicho ataque. De hecho, en el curso de la investigación penal seguida por estos hechos se señaló como posibles autores del crimen a miembros de grupos armados al margen de la ley, según el oficio remitido por la Fiscalía General de la Nación (f. 182, c. 1).

26. La falta de participación de un funcionario estatal en los hechos permitiría, en principio, exonerar de responsabilidad a la entidad, dado que no estuvo involucrada en dicho atentado. Sin embargo, en vista de que la responsabilidad estatal puede surgir frente a hechos de terceros cuando es precisamente la acción u omisión de alguna autoridad la que permitió o propició el hecho dañino, debe establecerse, se reitera, si la

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

muerte del señor Jorge Eduardo Arias resulta imputable a las entidades demandadas por no haber protegido su vida e integridad personal.

27. Este propósito exige esclarecer las circunstancias que rodearon la muerte del señor Jorge Eduardo Arias, los antecedentes del hecho, la situación de orden público en la región, el conocimiento que las entidades demandadas tenían del riesgo que afrontaba el alcalde y, en especial, las medidas que adoptaron o dejaron de adoptar para evitar que esta situación riesgosa se concretara en un resultado fatal.

27.1. Sobre la muerte del señor Jorge Arias se tiene, además de las afirmaciones vertidas en la demanda, el oficio remitido por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia, que menciona “*su deceso en forma violenta el día 16 de junio de 1999*” (f. 119, c. 1).

27.2. Ligia Inés Vergara Cano, auxiliar administrativa de la Alcaldía de Santo Domingo, señaló sobre la muerte del alcalde (f. 135, c. 1):

Él se desplazó de acá como a las seis de la mañana, se fueron con la Jefe de Núcleo y el señor Jorge Luis Restrepo, el conductor y Wilson Pemberty, casi llegando a Solla [Medellín], según lo que nos narró el conductor, le dieron unos disparos, inmediatamente lo trasladaron a la Policlínica y allí murió.

27.3. Sonia Cecilia Zapata Botero, amiga y vecina de la familia Arias en el municipio de Santo Domingo, apenas afirmó: “*él se desplazaba a Medellín en horas de la mañana, en el carro oficial del municipio, y en ese trayecto fue asesinado*” (f. 137, c. 1).

27.4. Pese a que se desconocen las circunstancias específicas de la muerte del alcalde, se tiene noticia del contexto de violencia en que se produjo este hecho y de la indignación que causó en la población de Santo Domingo y el departamento en general, como puede apreciarse en la nota de prensa “*Alcaldes, en la mira de los violentos*”, publicada

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

por el diario “El Colombiano” el 18 de junio de 1999³⁵ (f. 36, c. 1):

El asesinato del alcalde de Santo Domingo hizo sonar de nuevo las alarmas sobre el evidente riesgo en que los mandatarios seccionales cumplen su labor ante las comunidades que los eligen. Metidos en el centro del conflicto, son objeto de señalamientos que vienen de muchos lados, amén de quienes, ante la complicada situación, aprovechan para pescar en río revuelto. (...)

El deceso de Jorge Eduardo Arias despertó reacciones de enérgico rechazo en los más diversos sectores de la vida nacional. “Se trata de una situación reiterada, que muestra el grado de intolerancia al que se ha llegado”, explicó Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios. (...)

“Queremos manifestar nuestro más enérgico repudio por el vil asesinato de que fue víctima nuestro colega de Santo Domingo, y una vez más hacemos un llamado a las autoridades para que nos colaboren en la protección del representante del ejecutivo en los municipios del país”, reiteró el dirigente gremial. (...)

27.5. La muerte violenta del señor Jorge Eduardo Arias hace parte de una serie de ataques sistemáticos contra la administración municipal de Santo Domingo. Ya en 1994 habían asesinado al candidato a la alcaldía Evelio Cifuentes, y en 1996 al mandatario local Héctor Urrego. Al respecto, en la nota periodística titulada “Santo Domingo, ¿territorio de guerra?”, el diario “El Colombiano” manifestó que estos hechos de violencia hacen parte de una disputa territorial entre la guerrilla del ELN y los grupos de autodefensa recién llegados a la zona (f. 39, c. 1):

La muerte del alcalde de Santo Domingo, Jorge Eduardo Arias, pone de manifiesto la situación de violencia que vive esa localidad del norte antioqueño, la cual es motivo de disputa territorial entre grupos de autodefensa y las guerrillas del ELN que ha dejado, por lo menos, doscientos muertos en los últimos dos años.

A esa lista de la ignominia habría que agregarle el asesinato del candidato a la alcaldía Evelio Cifuentes Osorio, ocurrido en 1994, dos días antes de las elecciones municipales, y la del

³⁵ Información similar se registra en las notas de prensa “El dolor de un pueblo” (f. 37, c. 1) y “Nos sentimos huérfanos” (f. 38, c. 1), publicadas por el mismo diario.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

mandatario local Héctor Urrego, ocurrida el 16 de febrero de 1996.

Y es que Santo Domingo es un área estratégica para los grupos armados, puesto que une al Oriente con el nordeste antioqueño, y, en particular, para el Frente Bernardo López Arroyave, del ELN, quien tiene en sus planes expandirse hacia esa región y controlar desde allí el paso entre esas dos regiones del departamento.

Pero si bien es cierto que el proyecto subversivo es reciente, desde hace poco más de dos años llegaron a la región las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, con el fin de evitar el tránsito de los subversivos. Según conocedores de la región, que pidieron la reserva del nombre, la presencia de las autodefensas ocasionó una serie de asesinatos selectivos contra personas acusadas de auxiliar a los guerrilleros, circunstancia que recibió igual respuesta de los subversivos, quienes hicieron lo mismo contra habitantes de la región por colaborarles a los paramilitares. (...)

Así las cosas, lo que ocurre en Santo Domingo no es nada diferente a otras regiones del departamento y el país, donde los grupos al margen de la ley, tanto de extrema derecha como de extrema izquierda, pretenden ejercer control territorial, aún por encima de la vida de sus mandatarios locales.

27.6. En el expediente reposa un oficio de la Defensoría del Pueblo, dirigido al Tribunal *a quo*, con un informe detallado de los hechos de violencia ejercida contra alcaldes del departamento de Antioquia por parte de los grupos armados ilegales, dentro de los cuales se cuentan amenazas, secuestros y asesinatos. La Defensoría del Pueblo informó, por ejemplo, que en el periodo comprendido entre 1995 y 1997 fueron asesinados los alcaldes de Anzá, Argelia, Heliconia, Murindó, Nariño, San Carlos, San Pedro de Urabá y Santo Domingo, y que en el periodo 1998-2000 perdieron la vida violentamente los alcaldes de Anorí, San Carlos, San Francisco, Pueblo Rico, Santo Domingo, Cañas Gordas, Concepción y Vigía del Fuerte (f. 194-198, c. 1).

27.7. Ante esta situación, en febrero de 1998, el Ministerio del Interior remitió a la Gobernación de Antioquia un oficio tendiente a precaver los hechos de violencia contra funcionarios en el departamento (f. 122, c. 1):

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

Con el fin de prevenir y conjurar los hechos que puedan atentar contra el orden público en su Departamento, de manera muy especial deseo hacer énfasis en la aplicación del Decreto No. 2008 de agosto 14 de 1997, que determina que el Consejo Departamental de Seguridad y el Comité de Orden Público deben sesionar de manera permanente para garantizar la tranquilidad ciudadana, sobre todo en esta época preelectoral.

Igualmente, tenemos registrados casos de amenazas a algunos Alcaldes Municipales en su Departamento, que hacen necesario focalizar acciones en estos sitios para proteger los mandatarios locales y fortalecer la presencia del Estado.

Dentro de esta finalidad, es indispensable que se actúe de manera coordinada con los organismos de seguridad del Estado localizados en su jurisdicción para redoblar esfuerzos en procura de preservar el orden público, la convivencia ciudadana y garantizar las próximas elecciones.

Así mismo, el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia dispuso que el Ministerio de Defensa a través de sus diferentes fuerzas impartirán las instrucciones correspondientes a las guarniciones militares y comandos de policía respectivos en ese sentido. También se contará con el apoyo del D.A.S., en esta labor.

27.8. Adjunto a este comunicado, el Ministerio presentó una lista de los municipios cuyos alcaldes registraron amenazas para febrero de 1998, la mayoría de ellos en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Norte de Santander, Cauca y Putumayo (f. 123, c. 1).

27.9. Está acreditado en el plenario que el señor Jorge Eduardo Arias, como alcalde de Santo Domingo, fue víctima de secuestro el 15 de septiembre de 1998 en la vereda Piedras Blancas de ese municipio, y fue liberado el 19 de septiembre del mismo año, como se observa en el oficio de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia (f. 119, c. 1). Dicho secuestro se registró en el diario “El Colombiano”, en un artículo publicado el 16 de septiembre de 1998 (f. 30, c. 1):

El alcalde del municipio de Santo Domingo, Jorge Eduardo Arias Chaverra, fue secuestrado anoche por presuntos integrantes del ELN.

Expediente n.º 32425
 Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
 Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

En diálogo con El Colombiano, su madre, Luzmila Arias, dijo que el hecho se registró en la vereda Piedras Blancas, hasta donde habían llegado en la mañana de ayer con una comisión pastoral, compuesta por el obispo emérito de Buenaventura, monseñor Heriberto Correa Yepes, el párroco de Santo Domingo, padre Nicolás Mejía Valencia, y varios sacerdotes y seminaristas de la Diócesis de Girardota, que celebrara en las veredas de esa población del nordeste antioqueño la semana de La Misión.

“Cuando empezaba a oscurecer y nos dirigíamos a Caballo hasta la vereda Montebello para abordar el carro rumbo a Santo Domingo, llegaron unos ocho hombres vestidos con prendas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, que se identificaron como guerrilleros del ELN”. Dijeron que se llevaban al alcalde porque lo necesitaban. “Yo me ofrecí para acompañarlo pero enfatizaron que sólo lo requerían a él y que lo liberarían prontamente”, expresó finalmente doña Luzmila, quien exigió que le respeten la vida a su hijo.

27.10. El hecho del secuestro del alcalde de Santo Domingo, Antioquia lo confirmaron al unísono los declarantes Ligia Inés Vergara (f. 136, c. 1), Sonia Cecilia Zapata (f. 137, c. 1), Martha Lucila Ríos (f. 139, c. 1), Martha Elena Murillo (f. 140, c. 1) y Jhon Jairo Duque (f. 141, c. 1).

27.11. En estas declaraciones también se evidencia el panorama de violencia imperante en la población de Santo Domingo a finales de la década de 1990. Al ser interrogada sobre la situación de orden público en el municipio, los antecedentes y los posibles móviles del secuestro y la muerte del alcalde, la señora Ligia Inés Vergara afirmó (f. 135, c. 1):

Sabe usted cómo era la situación de orden público durante la administración de Jorge Eduardo Arias, concretamente en Santo Domingo, y si fue objeto de retenciones o amenazas por algún grupo armado. Contestó: Estaba complicada por lo que estaban los grupos al margen de la ley, porque uno escuchaba los comentarios de que la guerrilla se iba a entrar, que había unos grupos, que unos paramilitares y la guerrilla se estaban disputando el poder. Sí, de retenciones, lo amenazaron, de amenazas yo no sé. (...)

Preguntado: Antes de la muerte de Jorge Eduardo, en este municipio se presentaron problemas graves o serios contra los alcaldes o alguna autoridad. Contestó: Antes habían matado a don Evelio, que era el futuro alcalde, al señor Héctor Orrego,

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

alcalde, y la muerte de muchas personas conocidas. (...)

Preguntado: Sírvase manifestar al despacho si tiene conocimiento de por qué motivos fue secuestrado el señor Jorge Eduardo Arias. Contestó: Lo único que sé, tengo entendido que fue un grupo al margen de la ley, que lo tuvo retenido como por ocho días. Preguntado: Sírvase manifestar al despacho si para la época en que fue secuestrado Jorge Eduardo Arias se encontraban otros alcaldes secuestrados. Contestó: Sí. (...)

Preguntado: Usted tiene conocimiento por qué motivos o móviles fue muerto Jorge Eduardo Arias el día 16 de junio de 1999. Contestó: Por fines políticos, porque él no tenía enemigos. Preguntado: Sírvase manifestar si para el momento de la muerte de Jorge como Alcalde, habían sido muertos violentamente otros alcaldes del departamento de Antioquia. Contestó: Como ocho o quince días antes en una reunión, lo llamó Ángela López y le contó que mataron a un alcalde con el que él había estado retenido y no me acuerdo cuál fue y él se llevó la mano a la cabeza y dijo: hijueputa, mataron a un compañero.

27.12. Por su parte, la señora Sonia Cecilia Zapata, señaló (f. 136, c. 1):

[La situación de orden público era] más o menos tensionante, porque ya en ese entonces funcionaban grupos al margen de la ley, muy abiertamente, entonces era más bien tensionante. Sí, Jorge fue secuestrado cuando estaba como alcalde, no sé, por un grupo al margen de la ley, no sé cuál. Como alcalde estaba amenazado, el pueblo como pueblo no. (...)

Sí, ya nos habían matado a otro alcalde, el orden público estaba muy alterado (...)

Preguntado: Sírvase manifestar al despacho si tiene conocimiento de las causas o los móviles por los cuales fue secuestrado el señor Jorge Eduardo Arias. Contestó: Hasta donde tengo conocimiento, fueron causas políticas por su condición de alcalde (...)

27.13. El señor Jhon Jairo Duque Jaramillo, vecino de Santo Domingo, afirmó en relación con el orden público de la región (f. 139-140, c. 1):

Era realmente muy dura y complicada por la situación que se venía dando en el municipio de tanta muerte violenta por parte de los grupos armados, y esto ocasionaba que el orden público fuera un poco delicado. De amenazas no me consta, y del secuestro, pues lo supo toda Antioquia cuando fue secuestrado (...) Antes de Jorge, qué más grave que la muerte de otro alcalde

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

y de un exalcalde, son motivos suficientemente graves en el municipio.

27.14. A su vez, la señora Martha Lucila Ríos, amiga y vecina de Luz Mila Arias y Jorge Eduardo Arias, dijo que la situación de orden público en el municipio *“estaba empezando un poquito a ser crítica, en esos tiempos fue cuando la cuestión de los otros alcaldes, de Evelio, del otro alcalde Orrego Zuluaga, en ese tiempo fue todo”* (f. 138, c. 1).

27.15. En igual sentido, la señora Martha Elena Murillo, amiga y vecina de la señora Arias, señaló sobre la situación de orden público que *“era muy delicada, porque cuando eso mataron también prácticamente a don Evelio, que iba a ser alcalde, y a don Héctor Orrego, la situación que le tocó a Jorge fue durita”* (f. 139, c. 1).

27.16. Para completar este contexto, vale recordar que el 6 de octubre de 1997, el Ministerio del Interior respondió a un cuestionario formulado el 30 de septiembre del mismo año por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, relacionado con las dificultades para el ejercicio de los derechos políticos en los comicios de octubre de ese año, debido a la situación de orden público en distintas zonas del país. En relación con las renunciaciones de los candidatos a cargos de elección popular debido a intimidación o amenazas provenientes principalmente de las guerrillas, el Ministerio registró, para el caso de Antioquia, 121 renunciaciones a los concejos y 66 renunciaciones a las alcaldías (f. 159-179, c. 1).

28. Es en este panorama de violencia ejercida contra los alcaldes y otros funcionarios de los municipios antioqueños por cuenta de grupos armados ilegales –guerrillas y paramilitares– que se produjo la muerte violenta del señor Jorge Eduardo Arias, el 16 de junio de 1999. De ello da cuenta el hecho de que en las administraciones anteriores de Santo Domingo se hubiera asesinado a un candidato a la alcaldía y al primer mandatario del municipio, al igual que el secuestro de que fue víctima

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

el señor Arias en el mes de septiembre de 1998.

29. Ahora bien, es preciso establecer si, al conocer el peligro al que se enfrentaba por el desempeño de sus funciones, el alcalde de Santo Domingo solicitó la debida protección de las autoridades pertinentes.

29.1. El Comandante del Departamento de Policía de Antioquia indicó que, en relación con el alcalde Arias, no se hizo ningún requerimiento de protección ni se llevó a cabo un estudio de seguridad (f. 184, c. 1):

Me permito comunicar que una vez realizada la consulta de los archivos que reposan en las dependencias de este Comando, se pudo establecer que para el periodo comprendido entre los años 1997 a 1999 no se realizó estudio de seguridad por amenazas y análisis de riesgo al señor Jorge Eduardo Arias, ni se encontró antecedente sobre requerimiento en tal sentido.

Con relación a los estudios de seguridad a los señores alcaldes de municipalidades antioqueñas, se encontraron antecedentes sobre los señores alcaldes de Cocorná, Granada, San Carlos, Campamento, Santo Domingo, Maceo, Yolombó, Titiribí y Valparaíso.

Los referidos análisis conllevaron diversas acciones a fin de proteger la integridad de los referidos burgomaestres, tales como la asignación de personal de escoltas, dotación de armamento, equipos de protección y en general conformación y replanteamientos de esquemas de seguridad.

29.2. Por su parte, la Jefatura de la Oficina de Protección Especial del Departamento Administrativo de Seguridad manifestó que el servicio de protección de los funcionarios no le corresponde a esta entidad y, por el contrario, está a cargo de la fuerza pública (f. 117, c. 1):

En lo que respecta a las medidas de protección dispuestas por el D.A.S. en el entorno de Alcaldes a nivel nacional para el lapso comprendido entre los años 1997 y 1999 le informo que la institución carece de competencia para asignar servicio de protección por ser esta una función preferente de la Fuerza Pública, así mismo el Decreto 2110/92, que para esa fecha se encontraba vigente, no contemplaba esa clase de medidas de seguridad para dichos servidores públicos.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

29.3. Además, según manifestaron la Oficina de Protección Especial del DAS (f. 118, c. 1), el Área de Protección de la Seccional Antioquia de la misma entidad (f. 186, 193, c. 1) y la Defensoría del Pueblo (f. 194, c. 1), ante ninguna de estas entidades se hizo una solicitud de protección a favor del alcalde Jorge Eduardo Arias.

29.4. Finalmente, en oficio dirigido al *a quo*, el Secretario de Gobierno de la Gobernación de Antioquia menciona un documento del Ministerio del Interior que expone la situación de orden público y relaciona los alcaldes del país amenazados por grupos armados, y aclara que el alcalde de Santo Domingo no figura en dicha lista (f. 119-120, c. 1).

30. Así las cosas, no existe prueba en el expediente de que el señor Jorge Eduardo Arias, como alcalde de Santo Domingo, haya requerido protección alguna de las autoridades encargadas de brindarla, aún en conocimiento de la situación de riesgo que enfrentaba con ocasión del ejercicio de sus funciones como mandatario municipal. Cabe agregar que, pese a ser la primera autoridad de policía del municipio según el artículo 315.2 de la Carta Política³⁶, el alcalde no dispuso un cuerpo uniformado para que le brindara la seguridad que requería.

31. Aunque no puede afirmarse que la entidad demandada tuviera conocimiento de un peligro específico para el alcalde, la jurisprudencia ha dicho reiteradamente que en ciertas circunstancias es innecesario que la persona haya informado a las autoridades de las amenazas en su contra para que surja a cargo de estas el deber de protección. Al respecto, ha aclarado que existe un deber especial de protección en

³⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra, aún si no han solicitado formalmente protección a las autoridades.

31.1. Así, por ejemplo, en el fallo que declaró al Estado responsable por la muerte del dirigente político Jaime Pardo Leal se estipuló que, debido a la naturaleza de sus actividades –era líder del partido “Unión Patriótica”, un colectivo perseguido y diezmado por grupos armados ilegales–, tanto a la Policía Nacional como a los órganos de seguridad les correspondía velar por su protección, sin necesidad de que mediara un requerimiento específico en ese sentido:

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

El carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería, por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, si no de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible³⁷.

31.2. En la decisión que encontró responsable al Estado por la muerte de Luis Alfonso Herrera García, inspector de trabajo del municipio de Envigado, Antioquia, quien debido a autorizaciones que otorgó desde el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social para el despido masivo de trabajadores en distintas empresas del departamento, fue víctima de amenazas y luego asesinado por sicarios anónimos, se decidió que en medio de un orden público dominado por la violencia no es necesario requerir a las autoridades para que estas actúen en función de proteger

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

a quienes se sabe que se encuentran en peligro:

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

La relación del Estado frente al ciudadano implica, no sólo necesariamente la existencia de poderes y deberes, que en el derecho anglosajón se denominan “obligaciones funcionales del Estado”, y que son verdaderas obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento acarrea algún tipo de consecuencia o sanción. No podría ser de otra manera, para el caso objeto de juzgamiento, como quiera que el deber del Estado se traducía en su poder y en la necesidad de proteger los derechos del ciudadano, en este caso la vida, aún sin que hubiera mediado solicitud por parte del señor Luis Alonso Herrera³⁸.

31.3. Recientemente, la Sala declaró la responsabilidad del Estado por la muerte del señor Mauro Restrepo Oliveira, alcalde del municipio de Miraflores, Guaviare, quien fue asesinado en su domicilio en 1996, sin que la fuerza pública hubiera hecho esfuerzo alguno por evitarlo. En las consideraciones de la sentencia se decidió que el mandatario cumplía sus funciones en un contexto de violencia ejercida por grupos armados aupados por el narcotráfico, por lo que el riesgo que corría era notorio:

En el caso bajo examen, según quedó probado en el proceso, el señor Mauro Restrepo Oliveira cumplía sus funciones como alcalde en un contexto social dominado por la fuerte presencia de grupos armados ilegales que, basados en la economía ilegal del narcotráfico, intimidaban a la población civil, planeaban y ejecutaban atentados y amenazaban a las autoridades que no se plegaran a sus condiciones. En esa medida, el riesgo que afrontaba el señor Mauro Restrepo era evidente y notorio, de manera que debía ser reconocido y evitado por las autoridades

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16894, C.P. Enrique Gil Botero.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

*sin necesidad de que éste les diera el aviso respectivo*³⁹.

32. La Sala reconoce que el alcalde, al ser la primera autoridad de policía en el municipio, estaba facultado para impulsar y promover las medidas de seguridad necesarias para garantizar su vida e integridad. No obstante, que no haya procedido en ese sentido –al menos no está probado– no releva a las entidades demandadas del deber adoptar las medidas del caso para asegurar su protección, pues, se reitera, cuando el riesgo es evidente y palmario, no es necesario que la persona que lo sufre, así sea el alcalde, solicite expresamente que se le proteja. La evidencia y la notoriedad del riesgo eran condiciones suficientes para que las autoridades encargadas tuvieran conocimiento del mismo y, en consecuencia, coordinaran e implementaran un esquema de seguridad adecuado para el mandatario local.

33. Se insiste en que la situación de los alcaldes, concejales y otros funcionarios del departamento de Antioquia a finales de la década de 1990 era alarmante: decenas de alcaldes secuestrados o asesinados por la violencia guerrillera o paramilitar, amenazas e intimidaciones a los funcionarios y a sus familias por parte de ambas facciones y graves restricciones al pleno ejercicio de los derechos políticos, completan un fresco macabro que tiñe de amargura la historia del país.

34. El municipio de Santo Domingo, como se vio, fue especialmente golpeado por el conflicto, por tratarse de un corredor estratégico entre las grandes regiones del oriente y el nordeste antioqueño, que ofrecía importantes ventajas militares a los actores armados. Los funcionarios locales, expuestos a las exigencias de los grupos violentos, quedaron a merced de estos y perecieron en su intento de llevar las riendas del municipio. A su vez, la población civil sufría una situación de zozobra permanente, como se observa en las declaraciones rendidas en este

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 24496, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

proceso. Y es en este contexto que Jorge Eduardo Arias debía cumplir su función como alcalde. Si en la administración anterior habían dado muerte al mandatario local, si en el periodo anterior a este habían asesinado a un candidato a la alcaldía y si el mismo señor Arias había sido secuestrado meses antes, resulta inaudito que las autoridades no tomaran la iniciativa para rodearlo y proteger su vida.

35. Los testimonios que obran en el expediente coinciden en afirmar que el 16 de junio de 1999, cuando se dirigía a la ciudad de Medellín en compañía de una comitiva religiosa, el alcalde Arias no contaba con ningún esquema de seguridad.

35.1. Al respecto, Ligia Inés Vergara indicó que el señor Arias carecía de protección el día de su secuestro y el de su muerte (f. 135, c. 1):

Preguntado: Sírvase manifestar al despacho si posteriormente a la liberación del señor Jorge Eduardo Arias por parte de los grupos al margen de la ley, el Departamento de Antioquia le brindó alguna seguridad, el Ejército Nacional, la Policía o el DAS. Contestó: Él no tenía escolta. Preguntado: Sírvase manifestar si posteriormente a la liberación, el DAS, el Ejército Nacional y la Policía Nacional aumentaron el pie de fuerza o la seguridad para el Alcalde o sus empleados. Contestó: Tampoco. Preguntado: Sírvase manifestar al despacho si para el momento de la muerte del señor Jorge Eduardo Arias contaba con escoltas vigilados por el Departamento de Antioquia. Contestó: Él iba solo, pero en vista de que iba tanta gente, el día del secuestro iban con el obispo de Girardota, iban varios prelados, iban a una inauguración, me imagino que por eso iba la ley, fue policía, yo creo que sí. El día de la muerte no, no.

35.2. En igual sentido se pronunció Sonia Cecilia Zapata (f. 137, c. 1):

Preguntado: Tiene conocimiento si el Departamento de Antioquia le brindó seguridad por medio de escoltas al señor Arias. Contestó: No le conocí escoltas. Preguntado: Tiene usted conocimiento si el DAS o la Policía o el Ejército Nacional ofrecieron darle seguridad al señor Jorge Arias, luego de ser liberado de su secuestro. Contestó: No, no tengo conocimiento. Preguntado: Tiene conocimiento si el Ejército Nacional, la Policía o el DAS hicieron mayor presencia en la zona de Santo Domingo

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

luego del secuestro. Contestó: No, no la hicieron, todo siguió conforme estaba. (...) Preguntado: Tiene conocimiento si para el día del fallecimiento del señor Arias, contaba con escoltas brindados por el Departamento de Antioquia, la Policía Nacional, el Ejército o el Departamento Administrativo de Seguridad DAS. Contestó: Sí tengo conocimiento de que no tenía ninguna clase de escoltas.

35.3. Los demás declarantes lo confirman la falta de seguridad para el alcalde Jorge Eduardo Arias. Martha Lucila Ríos manifestó: “*Yo nunca lo vi con escoltas, yo siempre lo veía solo*” (f. 138, c. 1); Martha Elena Murillo señaló: “*No, yo siempre lo vi solo (...) cuando lo mataron no llevaba protección*” (f. 139, c. 1); finalmente, Jhon Jairo Duque expresó: “*Después de su secuestro no vi que hayan incrementado el pie de fuerza en el municipio ni que le hayan puesto escolta personalmente*”, y agregó: “*El alcalde Tiberio Orrego sí tuvo escolta, como la tuvo el actual Carlos Muñoz por un tiempo determinado*” (f. 140, c. 1).

36. Así las cosas, es claro que, en un franco desconocimiento de sus obligaciones de protección y garantía de los derechos fundamentales, ni el Departamento de Antioquia ni la Policía Nacional adoptaron las medidas necesarias para evitar que el riesgo que afrontaba el alcalde del municipio de Santo Domingo se concretara en un daño, a pesar de estar en condiciones de hacerlo.

37. La Sala recuerda que, por orden constitucional, las autoridades están constituidas para proteger la vida, honra y bienes de todas las personas residentes en el país, y a la fuerza pública le corresponde defender la integridad territorial y la vigencia del orden constitucional, así como mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades. En este caso, debido a la desprotección en que se dejó al alcalde de Santo Domingo, Antioquia, resulta evidente que la Policía Nacional no estuvo a la altura de la importante misión que le encomendó la Constitución y la ley, de modo que deberá responder por el perjuicio inferido a los familiares del señor Jorge Eduardo Arias.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

38. Finalmente, el Departamento de Antioquia le corresponde parte de la responsabilidad en la omisión de medidas de protección a favor del alcalde amenazado. Como ya se advirtió, los gobernadores tienen la misión de “*mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República*” y de “*requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley*”. Recuérdese que, ante la ola de violencia en la región, el Ministerio del Interior remitió a la Gobernación de Antioquia un comunicado en el que le solicitó la adopción de medidas encaminadas a evitar todo atentado contra los funcionarios en el departamento. Específicamente, requirió al gobernador para que “*actúe de manera coordinada con los organismos de seguridad del Estado localizados en su jurisdicción para redoblar esfuerzos en procura de preservar el orden público*” (f. 122, c. 1). Por último, el gobernador es jefe del Consejo Departamental de Seguridad, que por disposición del Decreto 2008 de 1997 debe sesionar de forma permanente y procurar la tranquilidad y el orden público en la región. En consecuencia, al no haber adoptado las medidas suficientes para proteger al señor Jorge Eduardo Arias, pese al riesgo que enfrentaba este mandatario local, el Departamento de Antioquia debe asumir una parte de la condena a imponer por la muerte del mencionado alcalde⁴⁰.

VI. Liquidación de perjuicios

39. Antes de proceder a la liquidación de perjuicios se aclara que, debido a la concurrencia de responsabilidad entre las demandadas, la Policía Nacional deberá responder por el 90% de la condena que se

⁴⁰ La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que “*quienes concurren a la producción del daño deben responder solidariamente del mismo*”. Ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 1997, exp. 11764, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. Ello encuentra su sustento normativo en la prescripción contenida en el primer inciso del artículo 2344 del Código Civil, que establece: “*Si un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa, salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355*”.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

imponga y el Departamento de Antioquia por el 10% de la misma. Se advierte además que los beneficiarios podrán reclamar de cualquiera de las entidades condenadas el 100% de la condena⁴¹.

40. Para establecer el valor de la compensación del **perjuicio moral**, la Sala advierte que si bien las súplicas de la demanda se definen en gramos oro, la condena se proferirá en el valor equivalente a salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv)⁴².

40.1. En recientes fallos de unificación, la Sala Plena de la Sección Tercera consolidó los parámetros para la reparación de los perjuicios morales en casos de muerte⁴³, de acuerdo con las relaciones afectivas del reclamante con el occiso, en estos términos:

GRAFICO No. 1					
REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

40.2. La Sala estableció así cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden ante la justicia en calidad de perjudicados o de víctimas indirectas. El primer nivel comprende la relación afectiva propia de las relaciones conyugales y paterno-filiales o, en general, los miembros de un mismo núcleo familiar (primer grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables);

⁴¹ Código Civil. "Artículo 1571. Solidaridad pasiva. El acreedor podrá dirigirse contra todos los deudores solidarios conjuntamente, o contra cualquiera de ellos a su arbitrio, sin que por éste pueda oponérsele el beneficio de división".

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de septiembre de 2001, exp. 13232-15646, C.P. Alier Hernández Enríquez.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 27709, C.P. Carlos Alberto Zambrano; sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 26251, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

a este nivel le corresponde el tope indemnizatorio de 100 smlmv. El segundo nivel abarca la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (es decir, abuelos, hermanos y nietos); a este nivel corresponde una reparación equivalente a 50 smlmv. El tercero está referido a la relación afectiva del tercer grado de consanguinidad o civil; a este corresponde una indemnización equivalente a 35 smlmv. En el cuarto nivel se ubica la relación afectiva del cuarto grado de consanguinidad o civil y le corresponde una indemnización equivalente a 25 smlmv. Finalmente, el quinto nivel está destinado a las relaciones no familiares (terceros damnificados) y le corresponde una reparación equivalente a 15 smlmv.

40.3. En consecuencia, por concepto de compensación de perjuicios morales causados por el fallecimiento de Jorge Eduardo Arias, se debe reconocer a favor de la madre de la víctima (primer nivel) la suma de 100 smlmv y a favor de sus hermanos y su abuelo (o de su sucesión⁴⁴) (segundo nivel) el valor correspondiente a 50 smlmv para cada uno.

41. Para la reparación del **perjuicio material** en la modalidad del lucro cesante, se tendrá en cuenta que, de acuerdo con la Tesorería del Municipio de Santo Domingo, el alcalde Arias percibía un salario mensual de \$1.299.939 (f. 29, c. 1) y que, según las declaraciones del proceso, con el fruto de su trabajo sustentaba a su madre⁴⁵.

41.1. Para la actualización de esta cifra se aplicará la fórmula $V_a \times \text{IPC final} / \text{IPC inicial}$, siendo V_a el valor a actualizar (\$1.299.939), IPC final el índice de las series de empalme del mes anterior a la liquidación (117,48)⁴⁶ y el IPC inicial o histórico el índice de las series de empalme

⁴⁴ Se hace la aclaración dada la avanzada edad del señor Abel María Arias Rivera, nacido el 23 de diciembre de 1911 (f. 15, c. 1).

⁴⁵ Declaraciones de Ligia Inés Vergara Cano (f. 135-136, c. 1), Sonia Cecilia Zapata Botero (f. 136-138, c. 1), Martha Lucila Ríos Duque (f. 138-139, c. 1), Martha Elena Murillo Duque (f. 139-140, c. 1) y Jhon Jairo Duque Jaramillo (f. 140-142, c. 1).

⁴⁶ IPC de octubre de 2014.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

de la fecha de ocurrencia de los hechos (55,60)⁴⁷. En consecuencia, el salario dejado de percibir, en valores actualizados, es de \$2.746.705.

41.2. Para la liquidación del lucro cesante consolidado se toma como base el salario de la persona en su valor actual, es decir, \$2.746.705; se adiciona el 25%, que equivale a las prestaciones sociales; se resta el 25%, que corresponde a la destinación para los gastos personales, y se obtiene, en consecuencia, un valor final de \$2.575.035. Este valor corresponde, en principio, al monto de la ayuda prestada por el señor Jorge Eduardo Arias a su madre, en valores actualizados.

41.3. Es preciso aclarar que la contribución económica del señor Arias hacia su madre está limitada en función del aporte proporcional que les corresponde a los demás hermanos, equivalente a una cuarta parte de sus ingresos, por tratarse de cuatro hermanos en edades productivas⁴⁸. Al tomar la cuarta parte del salario como el criterio proporcional para establecer la cuantía de la ayuda debida a su madre, se presume, con base en el principio de equidad, que cada uno de los hermanos debía aportar en la medida de su solvencia económica. Al dividir el salario actualizado en una cuarta parte se obtiene la suma de \$643.759.

41.4. A este valor se le aplica un interés mensual de 0,004867 por los 185 meses que han transcurrido a la fecha (noviembre de 2014) desde la muerte del alcalde (junio de 1999).

41.5. El lucro cesante pasado se cuantifica desde el momento de los hechos hasta la fecha de esta sentencia, tomando como base la vida probable de la madre de la víctima (26,6 años o 319,2 meses), quien

⁴⁷ IPC de junio de 1999.

⁴⁸ Al momento de los hechos, Jorge Eduardo, Luz Gladys, Leonor Eugenia y Magaly Georgina Arias tenían, respectivamente, 31, 28, 25 y 27 años (f. 5, 8, 10-11, c. 1).

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

tenía 53 años⁴⁹, por ser inferior a la vida probable del señor Arias. La fórmula para la liquidación se aplicará así:

$$S = \$643.759 \frac{(1 + 0.004867)^{185} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$192.480.468$$

41.6. El lucro cesante futuro se calcula también durante el resto de la vida probable de la madre (26,6 años o 319,2 meses). Así, a los 319,2 meses se les restan los 185 meses del lucro cesante consolidado, para un total de 134,2 meses de lucro cesante futuro. Esta es la fórmula:

$$S = \$643.759 \frac{(1 + 0.004867)^{134,2} - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{134,2}}$$

$$S = \$63.327.219$$

41.7. Sumados los anteriores valores, se concluye que la reparación por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, a favor de la señora Luz Mila Arias Chaverra, equivale a \$255.807.687.

VII. Costas

42. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que se condenará en costas a la parte que haya actuado de forma temeraria. En el presente caso, la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de las partes, por lo que no condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

⁴⁹ La señora Luz Mila Arias Chaverra, que nació el 30 de marzo de 1946 (f. 7, c. 1), tenía 53 años al momento de los hechos.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

FALLA

REVOCAR la sentencia de 29 de abril de 2005, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión, y dispone:

PRIMERO: DECLARAR responsable administrativa y patrimonialmente a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y al Departamento de Antioquia por la omisión en el deber de garantizar la vida del señor Jorge Eduardo Arias.

SEGUNDO: CONDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a pagar, por concepto de compensación de perjuicios morales a favor de Luz Mila Arias Chaverra, el valor equivalente a 90 smlmv, y a favor de Abel María Arias Rivera (o de su sucesión), Faber Aldemar Arias Chaverra, Fausto Lisandro Arias Chaverra, Luz Gladys Arias, Magaly Georgina Arias, Leonor Eugenia Arias, Sofía Norely Arias y Rogelio Humberto Arias, el equivalente a 45 smlmv para cada uno.

TERCERO: CONDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a pagar, por concepto de reparación de perjuicios materiales en la modalidad del lucro cesante, a favor de la señora Luz Mila Arias Chaverra, la suma de \$235.226.918.

CUARTO: CONDENAR al Departamento de Antioquia a pagar, por concepto de compensación de perjuicios morales a favor de Luz Mila Arias Chaverra, el equivalente a 10 smlmv, y a favor de Abel María Arias Rivera (o de su sucesión), Faber Aldemar Arias Chaverra, Fausto Lisandro Arias Chaverra, Luz Gladys Arias, Magaly Georgina Arias, Leonor Eugenia Arias, Sofía Norely Arias y Rogelio Humberto Arias, el equivalente a 5 smlmv para cada uno.

Expediente n.º 32425
Actores: Luz Mila Arias Chaverra y otros
Decisión que revoca la sentencia de primera instancia

QUINTO: CONDENAR al Departamento de Antioquia a pagar, por concepto de reparación de perjuicios materiales en la modalidad del lucro cesante, a favor de la señora Luz Mila Arias Chaverra, la suma de \$20.580.769.

SEXTO: DECLARAR la falta de legitimidad en la causa por pasiva de la Nación-Departamento Administrativo de Seguridad.

SÉPTIMO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: Aplicar lo establecido en los artículos 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

NOVENO: Expedir por Secretaría, copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, las cuales se entregarán a quien ha actuado como apoderado judicial.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

DANILO ROJAS BETANCOURTH