



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

Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 17001-23-31-000-2000-01300-01 (30108)

Actor: Melva López de Vallejo y otros

Demandados: Nación -Departamento Administrativo de Seguridad- D.A.S.

Asunto: Reparación directa (apelación)

Procede la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 13 de octubre de 2004, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, en la que se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será revocada.

SÍNTESIS DEL CASO

La señora María del Pilar Vallejo López, Diputada del Departamento de Caldas, recibió días antes de su muerte notas intimidatorias y amenazantes que fueron puestas en conocimiento de funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., sin embargo, el 27 de octubre de 1998 hacia las 6:30 p.m, una vez finalizadas las sesiones de la Asamblea Departamental de Caldas, la señora Vallejo tomó un bus de servicio público con destino a la casa de su progenitora; al descender del vehículo y caminar algunos metros, recibió varios impactos de proyectil de arma de fuego de parte de dos sujetos que se movilizaban en una moto, ocasionándole la muerte.

I. ANTECEDENTES

A. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2000 ante el Tribunal Administrativo de Caldas (fl, 96 a 119, c.1), los señores **MELVA LÓPEZ DE VALLEJO (MADRE); MARÍA LILIANA, GERMÁN, GABRIEL, GUILLERMO y PABLO VALLEJO LÓPEZ (HERMANOS); y, JAIME HOYOS ORREGO (COMPAÑERO PERMANENTE)**, y en representación de su hijo menor **PASCUAL HOYOS VALLEJO**, mayores de edad, y quienes obran a nombre propio, mediante apoderado debidamente constituido (fl, 1 a 8, c.1), en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el art. 86 del C.C.A., formularon demanda contra **LA NACION – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD -D.A.S.-**, por los perjuicios morales y materiales derivados de la muerte de la Diputada por la circunscripción electoral del departamento de Caldas señora **MARÍA DEL PILAR VALLEJO LÓPEZ**, el día 27 de octubre de 1998. En consecuencia de lo anterior, solicitan se hagan las siguientes **declaraciones y condenas**:

3.1 Que LA NACION – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS" es administrativamente responsable de la totalidad de los daños y perjuicios MORALES Y MATERIALES, ocasionados a los demandantes MELVA LÓPEZ DE VALLEJO (madre) y sus hermanos, GERMÁN VALLEJO LÓPEZ, GABRIEL VALLEJO LÓPEZ, MARÍA LILIANA VALLEJO LÓPEZ, GUILLERMO VALLEJO LÓPEZ, PABLO VALLEJO LÓPEZ, JAIME HOYOS ORREGO (compañero permanente) y PASCUAL HOYOS VALLEJO, (hijo menor de edad) representado por su padre, por los hechos ocurridos el día 27 de octubre de 1998 en los cuales perdió la vida la Diputada por la circunscripción electoral del Departamento de Caldas señora MARÍA DEL PILAR VALLEJO LÓPEZ.

3.2. Que en consecuencia, LA NACION-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS", está obligado a cancelar a cada uno de los demandantes o a quien o a quienes representen sus derechos al momento del fallo, los PERJUICIOS MATERIALES –daño emergente y lucro cesante que se demuestre a través del proceso, teniendo en cuenta la asignación mensual que devengaba la fallecida, con los correspondientes aumentos a partir de la fecha de su fallecimiento, o los que se liquiden conforme al procedimiento señalado en el artículo 308 del C.P.. Civil. En uno y otro casos, se actualizará el valor del daño emergente y lucro cesante teniendo en cuenta el índice depreciativo de la moneda.

3.3 Condénase igualmente a LA NACION- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD "DAS", a cancelar a cada uno de los demandantes o a quien o a quienes representen sus derechos al momento del fallo, los PERJUICIOS MORALES en cantidad equivalente en moneda legal colombiana, hasta mil gramos de oro (1.000) fino para la fecha en que quede en

firmes la sentencia que ponga fin al proceso, conforme a la certificación que al efecto expida el Banco de la República.

3.4. Que todas las sumas líquidas que se determinen a cargo de la entidad demandada deberán ajustarse en su valor conforme a lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, y que además devengarán intereses corrientes y de mora conforme a lo previsto en el artículo 177 del mismo estatuto.

3.5. Que la entidad demandada deberá dar cumplimiento a la sentencia que en su contra se dicte en los términos contemplados en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

3.6 Por las costas del proceso.

1.1. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los siguientes **hechos** que se resumen a continuación:

María del Pilar Vallejo López residía en la ciudad de Manizales, su último empleo fue el de Diputada del departamento de Caldas para el periodo electo 1998 al 2000. A finales del mes de septiembre de 1998, María del Pilar empezó a ser objeto de amenazas y de notas intimidantes. A razón de esta última amenaza recibida en el mes de octubre de 1998, María del Pilar Vallejo López en compañía de su hermano Guillermo acudieron a las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. Seccional Caldas, a fin de que se le brindara protección.

El 27 de octubre de 1998, cuando María del Pilar Vallejo López salía de las dependencias de la Asamblea Departamental, abordó una buseta de transporte público con destino a la Universidad de Caldas, en aras del cumplimiento de sus actividades académicas, luego se dirigió hacia la residencia de su señora madre a escasas dos cuadras de la universidad y, cuando faltaban 300 metros para llegar a su destino, recibió varios impactos con arma de fuego de parte de dos sujetos que se movilizaban en una moto, ocasionándole la muerte.

B. Trámite Procesal

2. Mediante escrito presentado el 27 de marzo del 2001, el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., en su calidad de entidad demandada, por intermedio de apoderado debidamente constituido, **contestó la demanda** (fl, 130 a 165, c.1), mediante la cual se opuso a las pretensiones

de la misma y señaló como fundamento de su defensa, las funciones que por mandato legal cumple este organismo, las cuales son principalmente de protección. No obstante lo anterior, señaló que dicha protección es restringida, ya que no cobija a todas las personas sino solamente a aquellas que por razón de su cargo, posición o actividades puedan ser objeto de atentados contra su integridad su familia o sus bienes. Por lo anterior, argumentó que la señora Vallejo López, al restarle importancia a las amenazas recibidas en contra de su vida, no se sometió al estudio de nivel de riesgo y grado de amenazas propuesto por el D.A.S., razón por la cual no se le puede atribuir responsabilidad alguna a este organismo por su muerte.

2.1. Frente a la falla en el servicio que pretende endilgarle la parte actora al D.A.S., contestó que no tiene razón de prosperar, pues para que ésta se configure se necesita una acción u omisión imputable a la entidad, y esta no dejó ni ha dejado de ejecutar ninguna de las funciones que por competencia le han sido asignadas. Adujo que la actuación del D.A.S., fue diligente hasta donde la propia víctima se lo permitió y que atendió en forma oportuna la información dada por la señora Vallejo López donde se amenazaba su vida.

2.2. De otra parte, destacó que el deber que le asiste al Estado de proteger a las personas en su vida, honra y bienes está limitado por los recursos humanos y materiales con que dispone.

2.3. En consecuencia, señaló que no es procedente solicitar reparación, dado que el hecho generador de la demanda no fue ejecutado por esa entidad sino por un tercero y, en consecuencia, no obedeció a falla u omisión por parte de la entidad.

2.4. Por último, solicitó llamar en garantía a la Compañía de Seguros La Previsora S.A., quien suscribió con el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., póliza de responsabilidad civil extracontractual, para que de resultar condenada al pago de perjuicios, la misma cancele por razón de la póliza, el pago que tuviere que hacer la entidad D.A.S.

3. Mediante auto del 30 de julio de 2001, el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas resolvió admitir el **llamamiento en garantía** (fl, 167 a 169, c.1), formulado por el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, a La Compañía de Seguros La Previsora S.A.

3.1. Mediante escrito presentado el 22 de agosto de 2001 (fl, 183 a 188, c.1) La Previsora S.A. Compañía de Seguros **contestó el llamamiento en garantía** formulado por el D.A.S.; se opuso a las pretensiones de la demanda y fundó su defensa en que los agentes del D.A.S., actuaron de manera legal y reglamentaria de conformidad con sus funciones. Pese a lo anterior, manifestó que la póliza base del llamamiento, está regulada por un articulado donde constan los amparos cubiertos, así como las exclusiones respectivas y que en caso de que se concluya que los funcionarios del D.A.S., actuaron con intención dolosa o con culpa grave, el llamado en garantía quedaría exento legal y contractualmente de indemnizar a su asegurado.

3.2. En conclusión, propuso las excepciones de inexistencia de obligación de indemnizar al asegurado, en caso de que se lleguen a presentar hechos configurativos de la exclusión proveniente de la póliza mencionada, y la excepción de límite del valor asegurado, que infiere que en caso de indemnización, se debe tener en cuenta el límite del valor asegurado, los deducibles pactados y los valores pagados como indemnizaciones que afectaron la póliza durante la vigencia del año 1998.

4. Mediante auto del 23 de julio de 2002, el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, señaló fecha y hora para llevar a cabo **audiencia de conciliación** (fl, 205, c.1), para lo cual ordenó citar a las partes, sus apoderados y al agente del Ministerio Público. El 23 de octubre del 2002, se hicieron presentes al despacho del señor Magistrado del Tribunal Administrativo de Caldas, la Procuradora Judicial 29; los demandantes Melva López de Vallejo, María Liliana Vallejo López, y Jaime Hoyos Orrego; la apoderada judicial sustituta de la entidad accionada; y, el apoderado de la llamada en garantía La Previsora S.A., a fin de llevar a cabo la audiencia de conciliación (fl, 217 a 218, c.1). En atención a la posición presentada tanto

por La Nación –D.A.S-, como por la aseguradora, se declaró fracasada esta etapa de conciliación.

5. Mediante auto del 25 de octubre de 2002, el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, corrió traslado común a las partes por el término de diez días, para que presentaran **alegatos de conclusión** (fl, 225, c.1), y al Ministerio Público para que de conformidad con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 210 del C.C.A., reformado por el artículo 59 de la Ley 446 de 1998 proceda como allí se dispone.

5.1. **El Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.**, presentó alegatos de conclusión (fl, 248 a 252, c.1), en los que manifestó que no existe falla de la administración por la muerte violenta de que fue objeto la señora María del Pilar Vallejo López por falta de protección, toda vez que, para que ello ocurra se requiere que los hechos que generaron el daño sean consecuencia de una acción, omisión, un mal funcionamiento o un funcionamiento tardío de la administración, lo cual no ocurrió en el presente caso. De igual forma, alegó que el daño planteado por la parte actora en la demanda no le es imputable al D.A.S., por cuanto dicha institución no fue la responsable del daño causado y por ende quienes deben responder son los terceros causantes del mismo.

5.2. **La Previsora S.A., llamada en garantía**, presentó alegatos de conclusión (fl, 268 a 270, c.1), en los que reiteró lo manifestado en la contestación del llamamiento en garantía, y aseguró que al D.A.S., no le cabe responsabilidad alguna por los hechos endilgados en la demanda por cuanto sus agentes actuaron ceñidos a los parámetros legales y reglamentarios y que en ningún momento se dió una acción, omisión, mal funcionamiento o funcionamiento tardío de su parte de la cual pudiera colegirse la causa eficiente de la muerte de la señora Vallejo. De igual forma, reiteró que no estaría obligada a indemnizar a su asegurado en el evento de que se califique el modo de obrar de los funcionarios del D.A.S., como imprudente, doloso o trasgresor de las normas y procedimientos establecidos para estos efectos, pues implicaría la inexistencia de cobertura del seguro y por tanto la ausencia de obligación indemnizatoria.

5.3. **La parte demandante** presentó alegatos de conclusión (fl, 271 a 277, c.1), en los que manifestó que el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., actuó con negligencia y omisión en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, con lo que incurrió en una falla del servicio. Argumentó que el hecho era previsible, ya que María del Pilar, puso en conocimiento de las autoridades encargadas de brindarle protección, las amenazas recibidas en contra de su vida, y que a pesar de ser conocida esta circunstancia por los funcionarios del D.A.S., no le prestaron ninguna protección. De ahí que le asista al Estado, el deber de reparar el daño causado, pues de no haber sido conocidas dichas amenazas por las autoridades encargadas de la protección, el hecho sería solo imputable a su autor por ser imprevisible e irresistible para la administración.

5.4. **El Ministerio Público** presentó alegatos de conclusión (fl, 254 a 267, c.1), en los que señaló que las excusas presentadas por la parte accionada no justifican la omisión que se les endilga, pues la ausencia de vigilancia contribuyó en la concreción del daño, dado que el deber de protección se debe cumplir no solo cuando expresamente es solicitado, sino también, en aquellas situaciones en que el riesgo o la notoriedad pública de peligro inminente hacen que un ciudadano sea especialmente vulnerable a un atentado, esto es, que en esos casos especiales, como lo era el de la diputada, según el artículo 2 de la Carta, hace forzosa la intervención de los organismos armados, máxime cuando es un hecho notorio que los servidores públicos, en especial los de elección popular, son el blanco preferido de los grupos al margen de la ley. En ese orden de ideas, concluyó que en el presente caso se encuentra configurada la falla del servicio en cabeza de La Nación – Departamento Administrativo de Seguridad – D.A.S.-

6. El 13 de octubre de 2004, el Tribunal Administrativo de Caldas profirió **sentencia de primera instancia** (fl, 286 a 315, c.p), mediante la cual resolvió denegar las súplicas de la demanda, por cuanto no encontró probada la responsabilidad a título de falla en el servicio de la entidad demandada, por la omisión funcional que se le endilga.

6.1. Las razones en que se fundamenta el *a quo* para negar las pretensiones de la demanda obedecen a que en el caso en estudio no resulta claro el hecho de que la occisa haya solicitado expresa y formalmente del ente demandado, la protección real y efectiva a que aluden los actores en el libelo. Por el contrario, puntualizó que la occisa no cumplió las recomendaciones sugeridas por el demandado, tales como someterse a la realización de un estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza y/o formular una denuncia penal y así judicializar las mismas.

6.2. En tal virtud, consideró que las pruebas presentadas para ser valoradas no resultaban idóneas para señalar la responsabilidad de la administración, por lo cual insistió en que no se encuentra probada la omisión en que funcionalmente se dijo incurrió el demandado.

7. Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso oportunamente **recurso de apelación** (fl, 318, 325 a 331, c.p), con el fin de que se revocara y en su lugar se despachara favorablemente las súplicas de la demanda. Lo anterior con fundamento en que la conducta omisiva de la demandada se encuentra plenamente demostrada en el proceso. Argumentó que la causa de la muerte de María del Pilar Vallejo López es el resultado de la negligencia del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.

8. Mediante auto del 24 de noviembre de 2005, la Sección Tercera del Consejo de Estado corrió traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran alegatos de conclusión (fl, 337, c.p).

8.1. De la oportunidad para **alegar de conclusión** en esta instancia, la parte demandada (fl, 338 a 343, c.p), manifestó que la muerte que se plantea en el libelo, es un hecho irregular llevado a cabo por individuos al margen de la ley, situación que no debe ser imputable al Estado. Respecto al proceder del D.A.S, señaló que no se encuentra acreditado en el proceso los presupuestos mínimos para que se configure la pretendida falla en el servicio por omisión, toda vez que la muerte de la diputada no fue el resultado de conductas positivas o negativas de esta entidad y mucho

menos de una negligente omisión de la misma en el cumplimiento de sus funciones.

8.2. La Previsora S.A., llamada en garantía (fl. 344 a 346, c.p), reiteró lo manifestado al contestar el llamamiento en garantía, insistiendo en la ausencia de relación de causalidad entre los hechos de la demanda y la actividad desplegada por el D.A.S., en el caso *sub examine*.

8.3. Las demás partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. Presupuestos procesales de la acción

9. Previo a analizar el fondo del presente asunto, resulta pertinente pronunciarse sobre la jurisdicción y competencia de esta Corporación, la procedencia y caducidad de la acción, y la legitimación en la causa.

9.1. Por ser la demandada una entidad estatal, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción (art. 82 C.C.A). Además, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó el día 13 de octubre de 2004, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, teniendo en consideración que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, que corresponde a la indemnización por perjuicios materiales, supera la exigida por la norma para tal efecto¹.

9.2. Considera la Sala que la acción de reparación directa instaurada (art. 86, C.C.A.) es la procedente, toda vez que por esta vía se pretende el resarcimiento patrimonial del daño inferido a la parte actora consistente en

¹ La pretensión mayor de la demanda se estimó por perjuicios materiales en suma superior a los dos mil millones de pesos, valor que supera la cuantía requerida para el año 2000, la cual es de \$ 26'390.000-, requisito exigido para que un proceso adelantado en acción de reparación directa, se considere de doble instancia.

la muerte de la señora María del Pilar Vallejo López, ocurrida el día 27 de octubre de 1998 en el municipio de Manizales (Caldas).

9.3. La legitimación en la causa aparece demostrada en el plenario, por una parte, porque los demandantes son los directamente afectados con la muerte de la señora María del Pilar Vallejo y, por la otra, porque es la Nación -Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., la entidad a la cual se le imputa el daño por ellos sufrido.

9.4. El ordenamiento jurídico consagra la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, para lo cual la ley establece taxativamente unos términos dentro de los cuales el interesado tendrá la carga de promover el litigio a través de demanda. Si el recurso judicial se ejerce por fuera de este lapso temporal, aquel perderá la posibilidad de hacer efectivo el derecho sustancial que intenta deprecar ante la administración de justicia.

9.4.1. En ese orden de ideas, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, instituye un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente), vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

9.4.2. Así las cosas, en el presente caso, la demanda fue presentada el 26 de octubre de 2000 (fl, 119, c.1) y los hechos datan del día 27 de octubre de 1998, por ende, se concluye que no operó el fenómeno de la caducidad, ya que el demandante pudo haberlo hecho hasta el 28 de octubre de 2000².

B. En lo concerniente a las pruebas

10. En relación con algunos medios de prueba que se relacionarán en el acápite de hechos probados, la Sala los valorará conforme a las siguientes

² Ley 446 de 1998, art. 44, numeral 8: *“La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”.*

consideraciones: primero, se referirá a las pruebas documentales aportadas en copia simple; y, segundo, a los recortes de prensa.

10.1. Validez de los documentos aportados en copia simple. Con la demanda se allegaron algunos documentos en copia simple: certificación del Fiscal Trece de la Unidad Única Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Manizales en la que se hace constar que la señora María del Pilar Vallejo López, de conformidad con el protocolo de necropsia, falleció por causa de heridas por proyectil de arma de fuego en el cráneo. Con relación a este documento, la Sala se sujetará al criterio de unificación recientemente establecido por la Sala Plena de la Sección Tercera³ en cuanto al valor probatorio de las copias simples, según el cual es preciso tener en cuenta que las partes en el curso procesal aceptaron que los documentos fueran examinados y coincidieron en la estimación de los mismos en forma recíproca, pues no fueron tachados ni al momento de arrimarlos al plenario probatorio ni durante el transcurso del debate procesal; por tanto, dichas copias tienen vocación de ser valoradas a fin de determinar el grado de convicción del juez frente a los hechos materia de litigio, pues de lo contrario se desconocería el principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

10.2. En lo relativo a los recortes de prensa, el actor adjuntó copia simple de unos recortes de prensa⁴ que corresponden al diario La Patria de la

³ "En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado- el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P). [...] Entonces, la formalidad o solemnidad vinculantes en el tema y el objeto de la prueba se mantienen incólumes, sin que se pretenda desconocer en esta ocasión su carácter obligatorio en virtud de la respectiva exigencia legal. La unificación consiste, por lo tanto, en la valoración de las copias simples que han integrado el proceso y, en consecuencia, se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido. // Por consiguiente, la Sala valorará los documentos allegados en copia simple contentivos de las actuaciones penales surtidas en el proceso adelantado contra Rubén Darío Silva Alzate". Sentencia del 28 de agosto de 2013 de Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, rad. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.

⁴ El artículo 251 del C.P.C., reza que son documentos: los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

edición del 28 y 29 de octubre de 1998 (fls, 81 a 95, c.1). Estos medios probatorios, de conformidad con la decisión de la Sala Plena de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del 29 de mayo de 2012⁵, pueden ser considerados como prueba documental; la providencia advierte que *“su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez [...]”*, razón por la cual, la eficacia probatoria derivada de estos medios de prueba será valorada en conexidad con otros elementos que obren en el plenario.

C. En lo concerniente a los hechos probados

10. Con base en las pruebas válidamente recaudadas en el proceso contencioso administrativo, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes situaciones fácticas relevantes:

10.1. La señora María del Pilar Vallejo López nació en la ciudad de Manizales el día 22 de diciembre de 1956, hija de Melva López de Vallejo y Gustavo Vallejo⁶ y hermana de Germán Vallejo López, Gabriel Vallejo López, María Liliana Vallejo López, Guillermo Vallejo López y Pablo Vallejo López⁷.

10.2. La señora María del Pilar Vallejo López era compañera permanente del señor Jaime Hoyos Orrego, de cuya unión procrearon a su hijo Pascual Hoyos Vallejo, nacido el 25 de mayo de 1984⁸.

10.3. La señora Vallejo López adelantó estudios de derecho en la Universidad de Caldas, institución en la que obtuvo el título de abogada el día 19 de junio de 1996⁹, y se le hizo entega igualmente del título de

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, rad. 11001-03-15-000-2011-01378-00(PI), M.P. Susana Buitrago Valencia.

⁶ Certificado de registro civil de nacimiento suscrito por el Notario Primero del Circuito de Manizales (fl, 19, c.1).

⁷ Certificados de registros civiles de nacimiento (fl, 16 a 19, c.1).

⁸ Certificado del registro civil de nacimiento (fl, 20, c.1).

⁹ Copia del acta de grado n.º 06 del 19 de junio de 1996 de la Universidad de Caldas y certificación por medio de la cual se acredita que la señora María del Pilar Vallejo López obtuvo el título de abogada suscrita por el Jefe de la oficina de admisiones y registro

tecnóloga en administración turística por parte de la Universidad Católica de Manizales el 7 de diciembre de 1979¹⁰.

10.4. La señora Vallejo López consagró su proyecto de vida al ejercicio de la actividad política, y de esta manera ocupó cargos tales como diputada de la Asamblea Departamental del Departamento de Caldas¹¹, secretaria del Directorio Liberal Oficial de Caldas¹², asesora de la Cámara de Representantes¹³, asistente en el Senado de la República¹⁴ y Secretaria General Coordinadora de la Asamblea Departamental de Caldas¹⁵.

10.5. La señora María del Pilar Vallejo López fue elegida Diputada por el Departamento de Caldas para el período 1998-2000 (*certificación expedida por el Secretario general de la Asamblea Departamental de Caldas, señor Jairo de Jesús Arcila Garcia, el 16 de agosto de 2000 –fl, 37, c.1*).

10.6. La Diputada Vallejo recibió el 28 de septiembre de 1998 una nota amenazante mecanografiada y anónima que precisaba (*copia auténtica de la nota intimidatoria que reposa en el D.A.S –fl, 13 a 18, c.2*):

[L]os vecinos de la vereda de las palmas de Risaralda, le vamos a cobrar las mentiritas y promesas que nos hizo y usted incumplió con nuestra gente ya hablamos con el frente 47 de las FARC y si no nosotros si lo hacemos.

académico de la Universidad de Caldas, señor Jorge Enrique Aristizabal Villegas (fl, 12 y 13, c.1).

¹⁰ Acta de grado por medio del cual se confirió el título de Tecnólogo en administración turística a la señora María del Pilar Vallejo López (fl, 11, c.2).

¹¹ La Subcontralora General del Departamento de Caldas certificó que la señora María del Pilar Vallo prestó sus servicios como diputada entre: el 1º de octubre de 1982 a noviembre 22 de 1982; del 15 de marzo de 1983 al 8 de abril de 1983; el 3 de septiembre de 1986 al 25 de noviembre de 1986; del 30 de diciembre de 1986 al 30 de enero de 1988; del 2 de enero de 1998 al 10 de marzo de 1998; del 1º de mayo de 1998 al 10 de mayo de 1998; del 1º de junio de 1998 al 10 de agosto de 1998; del 1º de octubre de 1998 al 27 de octubre de 1998 (fl, 7, c.2).

¹² Certificación por medio de la cual se hace constar que la señora María del Pilar Vallejo López se desempeñó como Secretaria General del Directorio Liberal Oficial de Caldas desde el año 1980 hasta el 15 de junio de 1989 (fl, 10, c.1).

¹³ Copia auténtica de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos en 1996 entre la Cámara de Representantes y María del Pilar Vallejo López (fl, 106 a 113, c. 2).

¹⁴ Certificación por medio de la cual se hace constar que la señora María del Pilar Vallejo López trabajó como asistente entre los años 1980 y 1983 (fl, 28 a 29, c.1).

¹⁵ Certificación por medio de la cual se hace constar que la señora María del Pilar Vallejo López trabajó como Secretaria General de la Asamblea Departamental de Caldas entre los años 1986 y 1988 (fl, 33, c.1).

10.7. El contenido de la amenaza originó que la Diputada Vallejo, acudiera ante los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., Seccional Caldas, a fin de ponerla en conocimiento de dicha institución (*informe n.º 001160 remitido el 27 de febrero de 2002 por el Director Seccional del D.A.S. al Tribunal Administrativo de Caldas –fl, 13 a 17,c.2*):

En cumplimiento al exhorto n.º 096 del 24 de enero de 2002, me permito respetuosamente remitir copias auténticas y constancias de los documentos requeridos así: 1. Al anexar fotocopia de la nota intimidatoria entregada por la señora María del Pilar Vallejo López, es preciso aclarar que lo hizo a mediados del mes de octubre de 1998 de manera informal y no con el propósito de judicializarla, pues en dicha ocasión solo le preocupaba saber si realmente existía, al igual que la mencionada vereda la "La Palma" de Risaralda Caldas, lo cual fue desvirtuado previa verificación. Este resultado la tranquilizó y también por las características incultas del escrito intimidatorio, la señora María del Pilar Vallejo López desestimó que le creara algún riesgo profesional, hasta el punto de haber dejado el anónimo en poder del D.A.S., solo con el fin de descartar como ya se dijo, la existencia del remitente, su domicilio y la vereda "La Palma" del mencionado municipio. La señora María del Pilar manifestó además no estar interesada en conservar la nota amenazante y que si regresaba a recogerla solo lo haría para analizarla con su suplente Ramón Antonio Ocampo García (q.e.p.d.) también asesinado; y mucho menos se interesó en formular denuncia penal de la amenaza, porque infortunadamente no percibió su gravedad y con su actitud no transmitió preocupación por este asunto, lo cual indudablemente influyó en el manejo del mismo. // En la prevención de hechos violentos es decisivo y esencial el aporte de las potenciales víctimas hacia las autoridades, pues es innumerable el número de casos consultados y para cualquier entidad por diligente que sea, le puede quedar fuera de su alcance misional un episodio como estos, máxime si la persona afectada le resta importancia y minimiza su autoprotección, lo cual termina desorientado la acción, por la postura del afectado y no por negligencia de la institución. 2. Respecto de las acciones realizadas tendientes a la protección de la señora María del Pilar Vallejo López, es de resaltar las normas de autoprotección verbales impartidas, sin haber tenido la oportunidad a otras acciones por cuanto, al subestimar la amenaza desechó acogerse al Estudio Técnico del Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza, que acorde con normas institucionales es el procedimiento y soporte para la asignación de un esquema protectorio para su seguridad personal, al que antecede el aval de un Comité Técnico cuyo concepto queda consignado en un acta, documentos remitidos a la Dirección de Protección del DAS, Bogotá, instancia superior que autoriza esta clase de servicios. No obstante, la asignación de un escolta depende le concepto emitido por los funcionarios que realizan e intervienen en el estudio. // Una de las razones expuestas por la señora Pilar Vallejo para no someterse, al menos de inmediato al mencionado trámite, fueron las diversas ocupaciones que por esa época debía atender de orden político, profesional y personal, situación muy entendible por tratarse de una persona muy dinámica [...]. // 4. La seccional D.A.S., Caldas para octubre de 1998, tenía en su planta de personal 99 funcionarios, de los cuales 58 ejercían funciones operativas. El área operativa cumple funciones de inteligencia, policía judicial,

seguridad rural, extranjería, expedición de certificados judiciales, criminalística y seguridad de personas. En dicho año el D.A.S., en Manizales tenía asignados esquemas permanentes de escolta para el gobernador del Departamento, Alcalde de Manizales, senador Omar Yepes Álzate y dirigente conservador Arturo Yepes Álzate, servicios que presta en forma permanente esta Seccional debido a la investidura de los personajes y a que los Estudios de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza avalaban dicha asignación. Adicionalmente se prestó servicios esporádicos de escolta a dignatarios de Gobierno y personalidades; candidatos a la Presidencia y al Congreso que visitaron a Caldas, pues ese fue un año electoral; servicios ordenados por escrito por el Nivel Central del D.A.S., concretamente por la Dirección de Protección. En este aspecto se concluye que la Seccional D.A.S., Caldas y otros organismos de seguridad en ninguna de las épocas han tenido el recurso humano suficiente para atender las solicitudes de protección, debido a que el progresivo deterioro del orden público e incremento constante de los niveles de criminalidad superan la capacidad del Estado, lo que es una verdad palmaria. // Lo expuesto muestra claramente que el D.A.S., tiene multiplicidad de funciones y compromisos laborales, que no le permiten la cobertura deseada por las limitaciones de su recurso humano. Precisamente esta circunstancia hizo que el DAS adoptara como una norma interna, que la destinación de funcionarios a nuevos esquemas de seguridad tenga el lleno de unos requisitos, como lo es el Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza, en aras de racionalizar el recurso debido a que cada requerimiento de escolta afecta la misión principal del DAS que es la producción de inteligencia estratégica para la toma de decisiones y formulación de políticas estatales. // Se concluye que en el lapso referido (27 de octubre de 1998), la Seccional DAS Caldas, no tuvo funcionarios con la disponibilidad específica de vigilancia y protección de personas, y que si hubiese sido procedente asignar escolta a la señora María del Pilar Vallejo López , estos funcionarios hubieran sido extraídos de sus funciones habituales [...] // 5. El Departamento Administrativo de Seguridad no remitió comunicaciones a los organismos aludidos (Batallón Ayacucho, Comando de Policía Caldas, Fiscalía General de la Nación) por cuanto la información suministrada por la señora María del Pilar Vallejo López no alcanzó a ser procesada, es decir, no tuvo elementos que la condujeran a la judicialización y que posibilitaran la toma de una decisión que previniera o neutralizara la acción delictiva. Era necesario que existieran más elementos de juicio y tiempo para verificación e investigación, ya que cuando una información se difunde a las instancias pertinentes, debe haber sido sometida al proceso de inteligencia para mejor uso del consumidor. Recordemos que las informaciones crudas no constituyen evidencia e incluso las informaciones de inteligencia no hacen parte del acervo probatorio y solo son facilitadoras y orientadoras en la investigación, que en este caso no se alcanzó a desarrollar por el corto tiempo transcurrido entre el indicio y la ocurrencia del lamentable hecho que nos ocupa. // 6. Sobre si se puso en conocimiento ante la Unidad Seccional de Fiscalías la respectiva denuncia, me permito aclarar que la amenaza de la señora María del Pilar Vallejo López no fue instaurada denuncia en el Departamento Administrativo de Seguridad ni en otro organismo de Policía judicial de Manizales y de hecho la Fiscalía vino a intervenir cuando acaeció el homicidio, osea el 27 de octubre de 1998, en esa fecha el D.A.S., envió un informe al Fiscal 16 Seccional doctor Héctor Fabio Quintero González, contentivo de unos datos de interés para la investigación y le

fue anexado el original del anónimo intimidatorio, documento que recibió en su despacho a las 22:30 horas.

10.8. El día 27 de octubre de 1998, la Diputada Vallejo aproximadamente hacía las 6:30 p.m., después de terminar las sesiones de la Asamblea Departamental de Caldas, abandonó las instalaciones y abordó un vehículo de servicio público con el fin de ir a recoger a su hijo Pascual que la esperaba en casa de su madre. Después de descender del bus, cerca del sector del "Estadio", en el andén del Edificio Cormonares, identificado con nomenclatura 65-80, sobre la avenida paralela que conduce al barrio Palermo en la ciudad de Manizales y cerca de la residencia de su madre recibió impactos de proyectil de arma de fuego ocasionados por individuos que al parecer pertenecían a un grupo armado organizado al margen de la ley -frente 47 de las FARC-, acción violenta que terminó inminentemente con su vida. Este hecho fue confirmado por el testimonio del Diputado Vicente Fernán Arango rendido bajo la gravedad de juramento el día 11 de junio de 2002 ante el Tribunal Administrativo de Caldas (fl, 80, c.2):

Preguntado: ¿le consta a usted cómo fueron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en los cuales ocurrieron los hechos en los cuales perdió la vida la señora María del Pilar Vallejo López? Contestó: el día de los hechos, que creo fueron el 27 de octubre, la sesión de la asamblea terminó tarde, más o menos a las 6:15 o 6:30 de la noche, y salimos de la sesión a la recepción algunos diputados a hacer comentarios, que recuerda, hablamos con ella, Carlos Vallejo, creo Fredy Orozco y yo, cuando ella manifestó el deseo de hablar por teléfono con mi señora por que le había recomendado una empleada doméstica y querían ponerse de acuerdo, y pasó a uno de los teléfonos de la Asamblea a hablar con mi esposa, hablaron por ahí unos diez minutos, María del Pilar Vallejo López se despidió de ella porque estaba de afán y salió acompañada de una empleada, una empleada no, de una muchacha del mismo grupo político de ella y que trabajaba en la Asamblea pero no sé que cargo tenía, y se fueron juntas no sé hacia donde. Por ahí a los diez minutos de haber salido se recibió una llamada en la Asamblea de que María del Pilar Vallejo López la habían asesinado en la entrada de un edificio con un nombre que no recuerdo, en la avenida paralela más allá del "estadio". Naturalmente que esta noticia causó mucha conmoción en la Asamblea y se nos informó que el cadáver lo habían trasladado al hospital y como a la hora y media fuimos a las morgue del hospital para que entregaran el cadáver y allí estuvimos casi hasta las once de la noche que lo entregaron [...].

10.9. El Diputado Carlos Alberto Vallejo Ceballos, persona que también estuvo con la víctima minutos antes del homicidio, manifestó bajo la gravedad de juramento las circunstancias en las que se desarrollaron los

hechos, así: (*testimonio rendido el 11 de junio de 2002 ante el Tribunal Administrativo de Caldas – fl, 87 a 93, c.2).*

Preguntado: ¿Sírvese indicarle al despacho lo que le conste acerca de los hechos en los cuales perdió la vida la señora María del Pilar Vallejo López ocurridos en el mes de octubre de 1998 en esta ciudad? Contestó: yo no recuerdo el día, si se que fue en octubre, ese día tuvimos plenaria en la Asamblea, terminamos ya tarde por ahí eran cerca de las seis, más o menos, ella quedó en el primer piso y yo estaba en el segundo piso donde era mi oficina, yo me reuní con algunos compañeros la invitamos que nos acompañara y dijo que estaba esperando a alguien que la iba llevar a la casa, que ella iba a recoger al hijo y que ya se iba. Ella se despidió, nosotros continuamos en la reunión y al rato, por ahí a la hora u hora y media tal vez, llamó un conductor de un diputado a decir que habían matado a alguien cerca de la universidad y que él se había arrimado y que parecía que fuera María del Pilar Vallejo López [...].

10.10. Estos dos testimonios fueron confirmados por Sabely Trejos Largo, empleada del servicio doméstico (*testimonio rendido bajo la gravedad de juramento el 11 de junio de 2002 ante el Tribunal Administrativo de Caldas – fl, 96 a 100, c.2*):

Preguntada: ¿sabe usted dónde se produjo el atentado contra la señora María del Pilar Vallejo López? Contestó: la dirección exacta no la sé, el lugar fue por el Edificio Cormonares, a dos cuadras del apartamento de la mamá, esto es por la glorieta del estadio. Preguntada: ¿supo usted porque se hallaba en el lugar ese día? Contestó: ella iba a recoger al hijo que estaba donde la abuelita para ya irse para San Marcel. [...] Preguntada: ¿Cuándo y cómo tuvo usted conocimiento de la muerte de la señora María del Pilar Vallejo López? Contestó: ese mismo día me avisaron, me avisó don Jaime Hoyos que la habían matado, iban a ser las siete de la noche.

10.11. En el caso en mención, son varios los pronunciamientos de los medios de comunicación escrito que informaron del suceso, entre los que reposan en el expediente, se tienen los siguientes: El diario La Patria, edición del 28 de octubre de 1998 (fl, 91, c.1):

Fue baleada anoche sobre las 7:15 p.m. a pocos metros de la glorieta del Estadio. Los asesinos se movilizaban en una motocicleta en la cual huyeron. Intensos operativos desplegaron de inmediato organismos policiales y de investigación. Había recibido amenazas al parecer de las FARC. Gobernador, compañeros de asamblea y dirigentes políticos rechazan el acto. Consternación. // 40 ò 50 metros delante de la glorieta del estadio, en el andén del Edificio "Cormonares" (...) cayó sobre las 7:15 minutos de la noche anterior, el cuerpo sin vida de la diputada de la Asamblea de Caldas, Pilar Vallejo López, quien fue baleada según testimonios no oficiales por dos hombres que se movilizaban en una motocicleta. // La abogada manizaleña de 42 años de edad quien

caminaba sin compañía luego de cumplir con sus estudios diarios en la Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas, Pilar Vallejo López, donde adelantaba una especialización en Derecho Ambiental, fue abordada por uno de los sujetos que le disparó en varias oportunidades para emprender de inmediato la huida con rumbo desconocido // De acuerdo con versiones no confirmadas por las autoridades varias personas, entre ellas dos celadores de edificios del sector, alcanzaron a presenciar el asesinato y ver el momento en que los responsables del mismo abandonaron el sitio motorizados. // La víctima que había recibido dos impactos de arma de fuego en la cabeza, quedó tendida en el andén boca abajo, donde se presume que murió de inmediato. [...] Dentro de la hipótesis que se manejaban en el sitio pero que no pudieron ser confirmadas con los organismos oficiales, se dijo que además de los dos hombres de la motocicleta podría haber otros dos implicados que estaban cerca en el momento del atentado

10.12. El Diario La Patria, edición del 29 de octubre de 1998 (fl, 92,c.1), precisó:

[L]a dirigente política fue asechada por los pistoleros el miércoles a las 7:15 de la noche en la calle 61 con carrera 22 y recibió un disparo de revolver en la sien izquierda, por orificio de salida por la sien derecha, y otro proyectil que le penetró por el occipital y se le alojó en el cráneo, según el reporte oficial médico.

10.13. El Jefe Operativo de la Seccional D.A.S., hizo constar que para el mes de octubre de 1998, el Grupo de protección contaba con seis unidades asignadas a esquemas de seguridad de los señores: Tony Jozame, Gobernador del Departamento; Jorge Enrique Rojas, Alcalde de Manizales; Omar Yepes Alzate, Senador de la República; y servicios de protección esporádicos al señor Arturo Yepes Álzate (*oficio SCAL.DIRS.SBDS.GOPE suscrito el 27 de febrero por el Jefe Grupo Operativo, señor Luis Fernando Vargas Castillo –fl, 22, c.2).*

10.14. La muerte de la Diputada Vallejo López se produjo como consecuencia de heridas por proyectil de arma de fuego en cráneo. El protocolo de necropsia lo reza así (*Copia de la certificación expedida el 1º de febrero de 1999 por el Fiscal Trece de la Unidad Única Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Manizales –Caldas- en la que se hace constar: "que dentro de las diligencias previas radicadas bajo el n.º 22.059-611, delito homicidio, sindicados en averiguación, occisa la señora María del Pilar Vallejo López. Dentro de dichas diligencias obra protocolo de necropsia de la señora Vallejo López –fl, 9, c.1 y registro de defunción de*

María del Pilar Vallejo López suscrito por el Notario Tercero del Circuito de Manizales –fl, 21, c. 1):

La misma falleció por la siguiente causa: "heridas por proyectil de arma de fuego en cráneo". Mecanismo de muerte: "maceración encefálica". Manera de muerte: "homicidio".

D. Problema Jurídico

11. De conformidad con el recurso de apelación interpuesto, compete a la Sala establecer, si la muerte de la señora María del Pilar Vallejo López, ocurrida el día 27 de octubre de 1998, quien para ese momento acreditaba la investidura de Diputada de la Asamblea Departamental de Caldas, le resulta imputable a la entidad demandada, o por el contrario, si se encuentran configurados los elementos necesarios para que opere una causal eximente de responsabilidad consistente en el hecho exclusivo y determinante de la víctima o de un tercero.

E. Análisis del caso

12. A fin de realizar un estudio completo del caso concreto, la Sala examinará en primer lugar, la existencia del daño antijurídico en el *sub lite*; en segundo lugar, las obligaciones jurídicas del Estado colombiano en materia de protección del derecho fundamental a la seguridad personal y a la vida, el precedente constitucional en materia de riesgo para la seguridad personal, el marco legal para solicitar las medidas de protección del Estado en aras de garantizar el derecho fundamental a la seguridad personal; y, en tercer lugar, si el daño antijurídico es imputable por acción u omisión de las entidades demandadas y, por lo tanto, si éstas se encuentran en el deber jurídico de resarcir a los demandantes, o si por el contrario, es producto del hecho determinante y exclusivo de la víctima o un tercero.

13. El daño antijurídico originado con la muerte de la Diputada María del Pilar Vallejo López. La Sala encuentra debidamente acreditado que el día 27 de octubre de 1998, la señora María del Pilar Vallejo López falleció en el municipio de Manizales como consecuencia directa de una maceración encefálica, producida por proyectiles de arma de fuego en cráneo; muerte de origen violento, según se dejó consignado en el protocolo

de necropsia y el registro civil de defunción (*Copia de la certificación expedida el 1º de febrero de 1999 por el Fiscal Trece de la Unidad Única Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Manizales – Caldas- en la que se hace constar: "que dentro de las diligencias previas radicadas bajo el n.º 22.059-611, delito homicidio, sindicados en averiguación, occisa la señor María del Pilar Vallejo López. Dentro de dichas diligencias obra protocolo de necropsia de la señora Vallejo López – fl, 9, c.1 y registro de defunción de María del Pilar Vallejo López suscrito por el Notario Tercero del Circuito de Manizales –fl, 21, c.1).*

13.1. Ahora bien, aunque ni en el protocolo de necropsia ni en el registro civil de defunción se indica la forma en que ocurrieron los hechos la noche del 27 de octubre de 1998, en la que perdió la vida la Diputada, las circunstancias fácticas coinciden con lo reportado por el diario La Patria, en su edición del 28 y 29 de octubre (*recorte de prensa que obra en el folio 91 y 92 del cuaderno 1 y que se valorará de conformidad con lo explicado en el acápite validez de los medios de prueba).*

13.2. En conclusión, la Sala encuentra configurado el daño de las víctimas por la muerte de la Diputada María del Pilar Vallejo López que sucedió en la noche del 27 de octubre de 1998 en Manizales.

14. El derecho fundamental a la seguridad personal y las obligaciones del Estado en materia de protección a la vida

14.1 La seguridad personal: un derecho constitucional fundamental

Frente a la noción de los derechos fundamentales se han dado múltiples respuestas. Para Robert Alexy, los derechos fundamentales "*son posiciones que, desde el punto de vista del derecho constitucional son tan importantes que su atribución o denegación no puede quedar en manos de la mayoría parlamentaria simple*"¹⁶. Según el autor alemán, entre el concepto de derecho fundamental y norma de derecho fundamental existe una relación inescindible, ya que "*siempre que alguien tiene un derecho fundamental,*

¹⁶ ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª. ed, traducción y estudio introductorio de C. Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 454.

*existe una norma de derecho fundamental que le atribuye este derecho*¹⁷.

14.2. Por su parte, Ferrajoli define a los derechos fundamentales como todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar; señala que los rasgos estructurales que los distinguen de otros derechos, son: i) la forma universal de su imputación, ii) su estructura de reglas generales y abstractas, y iii) su carácter indisponible e inalienable^{18 19}. Se encierra en esta definición dos principios basilares del Estado constitucional, democrático y de derecho. Primero, se trata de derechos subjetivos, es decir, intereses jurídicamente protegidos en forma de expectativas positivas o negativas pertenecientes a las personas naturales y, segundo, se trata de derechos universales, esto es, pertenecientes a todos en condiciones de igualdad, jurídicamente protegidos como intereses de todos y tienen por ello el valor de intereses generales²⁰.

14.3. Así pues, son tutelados como universales y subjetivos, y por consiguiente de factura fundamental, la libertad personal, los derechos políticos, los derechos sociales, y la **seguridad personal**, entre otros. Al respecto, la Constitución Política introduce un mandato positivo en su artículo 2º, según el cual, las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar *protección* a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De acuerdo con este encargo positivo, relativo a la seguridad personal, el precedente

¹⁷ *Ídem*, p. 31.

¹⁸ Ferrajoli entiende por derecho subjetivo “*cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas*”. FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 19- 292; FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687. Este autor, identifica también los derechos fundamentales como *leyes del más débil* y lo constata al señalar que esta tipología de derechos surgió históricamente “*como limitaciones de correlativos poderes y en defensa de los sujetos más débiles contra la ley del más fuerte -iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales- que regían en su ausencia*”. FERRAJOLI, Luigi, *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, M. Carbonell (editor), Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, Madrid, 2007, p. 82.

¹⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687.

²⁰ *Ibid.*

constitucional ha señalado que la tarea de las autoridades es la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que hacen posible la existencia de los individuos en sociedad, *“sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona”*²¹ y concluye precisando que *“la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”*²².

14.4. Las obligaciones del Estado de prestar el servicio de seguridad a sus funcionarios, se derivan de los artículos 2 y 218 de la Constitución Política, que, en su orden, establecen que *“[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”* y que a la Policía Nacional *“es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*²³.

14.5. En consonancia con las obligaciones internas vistas anteriormente, el Estado colombiano ha adquirido obligaciones internacionales tendientes a garantizar el derecho fundamental de seguridad personal de los ciudadanos: (i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3° que *“todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a*

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-719 de agosto 20 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

²² *Ibidem*, consideración jurídica n°. 4.2.2.

²³ El artículo 1° de la ley 62 de 1993 establece: *“Finalidad. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*.

la seguridad de su persona”; (ii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José²⁴, establece en su artículo 7°: “1. toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]”; (iii) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

14.6. En cuanto al contenido del derecho fundamental a la seguridad personal, la Corte lo definió como “aquél que tienen las personas a recibir protección cuando enfrentan ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal”²⁶. En lo concerniente a la caracterización de la tipología de riesgo, la Corte advirtió:

*Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser **extraordinarios**. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. (...) (L)as personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.*

*(...) En la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incremente, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, **las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar que se materialicen**, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales –la vida, la integridad personal o la seguridad personal -, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características²⁷ [se destaca].*

14.7. **La jurisprudencia constitucional en materia de riesgo y la garantía del derecho fundamental a la seguridad personal.** El derecho fundamental a la seguridad tiene una efectividad sustancial mínima traducida en un sistema de deberes y vínculos positivos dirigidos al poder público²⁸; así lo ha entendido la Corte Constitucional al considerar que la

²⁴ Incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

²⁵ Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

²⁶ Sentencia T-719 del 20 de agosto de 2003, consideración jurídica n.º 4.2.3, M.P. Manuel José Cepeda y sentencia T-728 de septiembre 13 de 2010, consideración jurídica n.º 4.3, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁷ *Ibid*, consideración jurídica n.º 4.2.3.1.

²⁸ En la teoría del garantismo, cuyo máximo representante es Ferrajoli, la noción de garantía tiene una doble connotación que vale la pena recordar: En primer lugar, se refiere a una efectividad sustancial o de primer grado de los derechos subjetivos, esto quiere decir, un sistema de deberes, límites o vínculos dirigidos al poder público,

seguridad personal comprende un coto irreductible a favor de las personas contra ciertos riesgos o peligros que *“no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”*²⁹.

14.8. Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁰ estableció una escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades. Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: (i) un nivel de riesgo mínimo³¹; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad³²; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal³³; y (v) un nivel de riesgo consumado³⁴.

14.9. A partir de tal caracterización estimó la Corte que *“el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de*

consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión. En segundo lugar, la garantía encarna ínsitivamente una connotación de responsabilidad que interviene en caso de que las garantías primarias o deberes fundamentales sean vulnerados. Si las *garantías primarias* o sustanciales consisten en los derechos de prestación o de no lesión dispuestos para la tutela de los correlativos derechos, las *garantías secundarias* o instrumentales, también denominadas garantías jurisdiccionales o procesales, consisten en los deberes de poner remedio a los actos inválidos o ilícitos que nacen de la inobservancia de las garantías primarias. Cfr. FERRAJOLI, Luigi. Principia Iuris, T.I, *ob.cit.*, pp. 630, 637, 639, 657 y 730.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-719 de agosto 20 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda (consideración jurídica n.º 4.2.3.1).

³⁰ Corte Constitucional: sentencias T-719 de agosto 20 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda; T-496 de mayo 16 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1254 de diciembre 12 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

³¹ Se trata de un nivel en el cual la persona se ve amenazada en su existencia e integridad sólo por factores individuales y biológicos.

³² Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

³³ Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

³⁴ Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

*los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar*³⁵.

14.10. El marco legal en el caso concreto para solicitar la protección en materia de riesgo del derecho fundamental a la seguridad personal

14.11. Para el momento del homicidio de la Diputada María del Pilar Vallejo López, esto es, el 27 de octubre de 1998, la defensa de su derecho a la seguridad personal se encontraba en cabeza del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., bajo las siguientes disposiciones: i) el Decreto 2110 de 1992 por medio del cual se establecía la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., ii) La Resolución n.º 2264 de 1995³⁶ por medio de la cual se organizaban las Seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., se determinaba la estructura básica y se establecían las funciones para sus dependencias.

14.12. Entre las competencias asignadas a las Direcciones Seccionales en materia de protección a personas en grado de riesgo, se destacan las siguientes (art. 25): (i) dirigir, coordinar y ejecutar las tareas de inteligencia y las actividades de protección, investigación, extranjería y administración, de competencia del D.A.S., en las zonas que abarque su jurisdicción; (ii) prestar los servicios de protección a personas e instalaciones con arreglo a las instrucciones y determinaciones de la dirección respectiva; y (iii) las demás que les señalen la ley y los reglamentos.

14.13. La Dirección Nacional de Protección del D.A.S., tiene a su cargo las siguientes competencias, entre las cuales cabe resaltar: i) dirigir y coordinar los servicios del D.A.S. encaminados a proteger a los residentes en el país, funcionarios públicos o particulares, nacionales o extranjeros, contra riesgos, peligros o amenazas que puedan generar perturbaciones del orden público; ii) dirigir y coordinar los servicios de protección para garantizar la seguridad en las residencias, oficinas y lugares en los cuales permanezcan

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-728 de septiembre 13 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (consideración jurídica n.º 4.4).

³⁶ La Resolución n.º 2264 del 18 de septiembre de 1995 fue remitida por el Subdirector Seccional del D.A.S. –Caldas- señor Luis Edgar Medina Vásquez al Tribunal Administrativo de Caldas el 28 de febrero de 2002 mediante oficio n.º 001202 (fl, 51, c. 2) y señalaba que esta disposición estaba vigente para el momento de los hechos.

o transiten las personas escoltadas; y iii) elaborar los estudios de seguridad relativos a personas, instalaciones y documentos.

14.14. La Resolución n.º 2264 del 18 de septiembre de 1995, reza en su art. 1º que las Seccionales son dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad que prestan los servicios que corresponden a la entidad en cada uno de los departamentos de la división territorial del país; en el art. 15, que el Grupo de Protección de las Direcciones Seccionales del D.A.S., tendrán las siguientes competencias: (i) prestar los servicios de protección y escolta a los personajes que requieran de este servicio de acuerdo a las prioridades y directrices establecidos por la Dirección Seccional; (ii) ejecutar el reconocimiento de las rutas de desplazamiento y las áreas de permanencia de los personajes cuya protección y seguridad se encuentre a cargo del D.A.S.; (iii) evaluar, recomendar y aplicar las medidas para la seguridad de los personajes e instalaciones a cargo de esta entidad; iv) coordinar con otros cuerpos de seguridad a nivel local y nacional las operaciones de protección que deba desarrollar en lugares abiertos y fuera de la sede seccional; y (v) asignar y controlar los servicios de protección y escolta a cargo de la seccional.

14.15. A la coordinación de inteligencia se le asignó las siguientes competencias (art. 16): (i) dirigir, coordinar y ejecutar las tareas de inteligencia en las zonas que abarque la jurisdicción seccional; (ii) intercambiar con organismos similares información de inteligencia; (iii) determinar y evaluar la confiabilidad de las fuentes y de sus informaciones; (iv) programar la búsqueda y recolección de información sobre planes, hechos, actividades y personas que puedan incidir en el orden público seccional y nacional; y (v) desarrollar y aplicar estrategias de inteligencia con el fin de prevenir, neutralizar o reprimir hechos o acciones que atenten contra la seguridad del Estado o de sus instituciones.

14.16. El Grupo de Análisis de la Seccional del D.A.S. tenía a su cargo lo siguiente (art. 20): (i) examinar la información recopilada, evaluarla y relacionarla con los distintos aspecto de la vida regional y nacional y formular conclusiones sobre causas y efectos a fin de prevenir hechos o situaciones que puedan alterar el orden público seccional o nacional; (ii)

difundir siguiendo las instrucciones del Director Seccional los trabajos de inteligencia preventiva, táctica o estratégica; y (iii) desarrollar los estudios e investigaciones sobre los diversos frentes de inteligencia atendidos por el Departamento en la Seccional, cuando hayan sido ordenados por la Dirección o Subdirección del Departamento, la Dirección General de Inteligencia o la Dirección Seccional.

14.17. En la actualidad y a título ilustrativo, la tutela del derecho a la seguridad personal se encuentra regulada por la Ley 418 de 1997³⁷, *“por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010 y el Decreto-ley 4065 de 2011. Para establecer si un riesgo tiene la entidad suficiente para acceder a medidas de protección, por encontrarse tipificado como extraordinario o extremo, el Decreto 4912 de 2011³⁸ dispone que se debe analizar por el funcionario competente los siguientes elementos, a saber: i) que sea específico e individualizable; ii) que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas; iii) que sea presente, no remoto ni eventual; iv) que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos; v) que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso; vi) que sea claro y discernible; vii) que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad

³⁷ Art. 81 (Reglamentado por el Decreto Nacional 1740 de 2010) *“En armonía con lo dispuesto por el Artículo 6º de la Ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías: (i) Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; (ii) Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos; (iii) Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos; (iv) Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos. // Parágrafo. El programa de protección del Ministerio del Interior presentará al testigo a que hace mención el numeral 4 de este artículo, cuando así lo soliciten las autoridades judiciales o disciplinarias o permitir a estas autoridades el acceso a él, para lo cual tomará las medidas de seguridad necesarias que demande el caso”*.

³⁸ *“Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”*.

de los individuos; viii) que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

14.18. Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, procede la Sala a determinar, si en el caso concreto, los daños a la vida y a la seguridad personal de la diputada Vallejo López le son imputables al Estado.

15. El juicio de imputación

15.1. En el *sub lite* se presenta un caso típico de omisión; sin embargo, esto no quiere decir de ninguna manera que por presentarse una ausencia de participación causal del Estado en la producción del daño antijurídico, en la medida que no está probado que un agente estatal haya participado en su concreción, no se pueda llevar a cabo un juicio de imputación. Para ello, es preciso dilucidar si existió una conducta omisiva de la entidad pública demandada que sea objeto de reproche y, por ende, título habilitante de la imputación del daño al Estado, pese a que la muerte de la señora Vallejo López fue producto de los actos violentos de un tercero.

15.2. La Sala estima importante precisar que el juicio de imputación de responsabilidad por omisión no depende ni se debe confundir con la causalidad, ya que esta última vincula de manera fenomenológica la causa con su efecto, mientras que el juicio de imputación vincula ciertas condiciones que interesan al ordenamiento jurídico con los efectos dispuestos por la norma. Así pues, mientras la causalidad se rige por las leyes de la naturaleza, la imputación se rige por las normas jurídicas, una es la relación causal, gobernada por el principio naturalista, otra es la relación normativa, gobernada por el principio de imputación (atribución)³⁹,

³⁹ Kelsen distingue con claridad el juicio de causalidad del juicio de imputación: *“Causalidad e imputación; ley natural y ley jurídica. En la descripción de un orden normativo de la interacción humana se utiliza un principio ordenador diferente de la causalidad, que puede ser denominado principio de imputación (atribución). En el curso de un análisis del pensamiento jurídico puede mostrarse que en los enunciados jurídicos – esto es, en las oraciones mediante las cuales la ciencia del derecho describe su objeto, sea un derecho nacional, o el derecho internacional-, de hecho se utiliza un principio que, aun siendo análogo al de causalidad, con todo se diferencia de él en manera característica. La analogía reside en que el principio a que nos referimos cumple, en los enunciados jurídicos, una función enteramente semejante al del principio de causalidad en las leyes de la naturaleza, con las cuales la ciencia natural describe su objeto. Un enunciado jurídico es, por ejemplo, la oración: “si un hombre comete un delito, debe sancionársele con una pena”; o: “Si alguien no paga sus deudas, debe procederse a*

son dos universos totalmente diferentes, un universo fenomenológico y un universo normativo⁴⁰. De lo anterior, se colige que el orden normativo reconoce razones de derecho por las cuales, alguien, diferente al perjudicado o al causante fáctico, debe reparar los daños. En los fenómenos de omisión, no es relevante para el instituto de la responsabilidad establecer las causas, sino definir por qué un determinado resultado dañoso, como el que se presenta en este caso, debe ser atribuido

ejecutar coactivamente sus bienes patrimoniales” (...) En términos generales, el enunciado jurídico dice que bajo determinadas condiciones –esto es, condiciones determinadas por el orden jurídico-, debe producirse determinado acto de coacción – a saber: el determinado por el orden jurídico. Es ésta, como ya se indicó en páginas anteriores, la forma fundamental del enunciado jurídico. De igual modo que una ley natural, el enunciado jurídico enlaza también dos elementos. Pero la relación que recibe expresión en el enunciado jurídico tienen un significado enteramente diferente del que refiere la ley natural, el causal. Parece evidente que el delito no está enlazado con la pena; el ilícito civil, con la ejecución forzosa de bienes, la enfermedad contagiosa, con la internación del enfermo, como una causa con su efecto. El enunciado jurídico no dice, como la ley natural, que si se produce el hecho A, entonces aparece el hecho B, sino que si se produce el hecho A, el hecho B es debido, aunque quizás B no se produzca en la realidad. Que el significado de la relación de los elementos en el enunciado jurídico sea diferente del enlace de los elementos en la ley natural, remite a que el enlace que se expresa en el enunciado jurídico ha sido establecido por la autoridad jurídica, es decir, por una norma instaurada mediante un acto de voluntad, mientras que la conexión entre la causa y el efecto que se se enuncia en la ley natural, es independiente de toda intervención semejante” KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Porrúa, México, 8ª edición, trad. R. J. Vernengo, 1995, pp. 90 y 91.

⁴⁰ *“Diferencias entre el principio de causalidad y el de imputación. La forma lingüística en que se formulan tanto el principio de causalidad como el de imputación, es la de una proposición condicional en la cual una determina condición es conectada con una determinada consecuencia. Sólo que el sentido de esa relación conectiva es, como ya hemos visto, diferente en ambos casos. El principio de causalidad sostiene que si el hecho A se produce, entonces también se ha de dar el hecho B (o se producirá). El principio de imputación afirma que, cuando se da A, B debe ser. Como ejemplo de una aplicación del principio de causalidad en una ley natural concreta, baste remitir a la ley ya enunciada que describe el efecto del calentamiento de los metales. Ejemplos de aplicación del principio de imputación en el dominio de las ciencias sociales son: si alguien te ha hecho un bien, debes demostrarle agradecimiento; si alguien sacrifica su vida por la patria, su memoria debe ser honrada [...] Estos son enunciados morales, o leyes morales, en que se formulan normas positivas [...] los enunciados jurídicos, o leyes jurídicas, en que se formulan normas jurídicas positivas instauradas por un legislador o por la costumbre, son: si alguien comete un delito, deberá ser sancionado; si alguien deja de pagar su deudas, deberá ejecutarse civilmente su patrimonio. La diferencia entre causalidad e imputación reside en que la relación entre la condición como causa y la consecuencia como efecto, que se expresa en la ley natural, no es establecida, como la relación entre condición y consecuencia formulada en una ley moral o jurídica, mediante una norma puesta por un hombre, sino que es enteramente independiente de semejante intervención humana. Dado que el sentido específico del acto mediante el cual se establece la relación entre condición y consecuencia en una ley moral o jurídica, es una norma, cabe hablar de una relación normativa, para diferenciarla de una relación causal. “Imputación” es el término que designa una relación normativa. Esta relación –y no otra cosa- se expresa mediante el verbo “deber”, en la forma en que es utilizado en leyes morales o jurídicas”, *ibid.*, p. 104.*

a persona distinta de la que lo ha padecido o causado, lo cual se determina con arreglo a criterios jurídicos y no naturales⁴¹.

15.3. Esta ruta lleva a modificar el camino por el cual se venía habitualmente transitando para fundamentar el juicio de responsabilidad por omisión, caracterizado por usar razones hipotético-naturalísticas y marcado por el infructuoso esfuerzo de comprobar el nexo de causalidad en la omisión, esto es, entre el daño y el hecho dañino, como presupuesto del juicio de responsabilidad para acceder al débito resarcitorio, lo que conduciría inevitablemente a un estadio de exoneración de la responsabilidad o a un *regressus ad infinitum* de la equivalencia de condiciones, como lo pretende la entidad demandada.

15.4. Desde el punto de vista del derecho penal, Reyes Alvarado señala que resulta polémica la existencia de una relación causal en las omisiones, ya que quien entienda la omisión como inexistencia de actividad, debe imperiosamente concluir que la nada, nada produce y, en consecuencia, no siendo capaz de modificar el mundo fenomenológico, no puede engendrar una relación de causalidad. En sus palabras, señala:

La aplicación de la conditio sine qua non a estos casos supone admitir que desde el punto de vista óptico no existe una relación causal en las omisiones, sino que debe manejarse artificialmente una causalidad hipotética. Pero siendo dicho nexo claramente imaginario resulta imposible afirmar con certeza si una omisión fue o no causa de un resultado que en realidad no ocurrió, puesto que un vínculo entre dos acontecimientos que solo hipotéticamente hubieran podido ocurrir no pasa de ser una hipótesis más. Por ello los defensores de esta corriente doctrinal precisan que la causalidad en las omisiones se considera ya

⁴¹ Cfr. SERRANO ESCOBAR, Luis Guillermo, *Imputación y causalidad en materia de responsabilidad por daños*, Ediciones Doctrina y Ley, 2011, Bogotá, p. 204: “[S]i la responsabilidad se hiciera depender de la causalidad, el Estado tendría que asumir las consecuencias de casi todos los daños que sufrieran los particulares, pues de una u otra manera, este está presente y tiene un contacto permanente en el que hacer cotidiano de los asociados, participando así de la infinita cadena causal que en algunas ocasiones termina produciendo efectos dañinos en los mismos. Piénsese por ejemplo, en los daños causados por accidentes originados por vehículos de servicio público, los cuales para poder funcionar requieren una autorización administrativa, que al ser concedida los habilita para prestar el servicio, y sin la cual este no hubiera tenido lugar [...] Pero, además de lo anterior, advertimos que a pesar que desde el punto de vista dogmático, doctrinal y jurisprudencial exigen en materia de responsabilidad el vínculo causal como presupuesto para su configuración, en la práctica este elemento no está presente en todos los casos en que los operadores jurídicos declaran la responsabilidad, del mismo modo que hay eventos en que a pesar de existir un vínculo causal entre la actuación de la administración y el resultado dañoso esta no es declarada por los jueces”.

demostrada cuando introducida mentalmente la acción no desplegada, probablemente el resultado dañoso habría desaparecido, para lo cual no bastaría una mera posibilidad sino una probabilidad rayante en la certeza; como ello supone para estos ilícitos un tratamiento diverso del aplicado por los partidarios de la conditio sine qua non a los delitos de acción, suelen ellos referirse a la causalidad de las omisiones como una cuasi-causalidad⁴².

15.5. Esta postura de la causalidad hipotética en las omisiones aparece recogida por un sector de la doctrina, y a este tenor señala Reyes Alvarado:

En relación con problemas que normalmente incumben al derecho penal, puede entonces decirse que cuando el guardavías duerme en lugar de activar la barrera en el momento en que el tren cruza una vía automovilística, o cuando un agente de policía prefiere continuar practicando un deporte en lugar de prestar el apoyo que le es reglamentariamente solicitado, no es válido afirmar que desde el punto de vista óptico esas dos personas no hayan desplegado actividad alguna, pues resulta evidente que el guardavías dormía y el oficial de policía se divertía. La omisión surge como tal solo en un plano valorativo para destacar que determinadas personas desplegaron una actividad diversa de aquella que jurídicamente les era exigible; de manera que desde el punto de vista legal no se niega aquí la presencia de una acción sino que se reprocha el no haber realizado la que era legalmente exigible; por eso resulta válido afirmar que es el legislador quien decide si en la confección de los tipos penales destaca una acción concreta que debe ser realizada, restringiendo así considerablemente la libertad de actuación, o si prefiere prohibir una determinada actividad otorgando con ello una mayor libertad de conducta, pero en el fondo en todos los delitos de omisión existe una acción, solo que ella es jurídicamente reprochable en cuanto no era la conducta que del sujeto se esperaba.

Ahora bien, como desde el punto de vista óptico solamente existen acciones, forzoso es reconocer que aun cuando determinadas actividades sean jurídicamente calificadas como omisiones, en el plano naturalístico ellas siguen obedeciendo a leyes causales. No es que neguemos el carácter normativo de la omisión, sino que, por el contrario, proponemos distinguir entre una visión naturalística a la cual es ajeno el concepto de omisión y un ámbito valorativo donde ella surge, aun cuando como una simple contrapartida de la acción y no como una figura diferente de esta; en síntesis, si se entiende la omisión como el desarrollo de una conducta diversa de la jurídicamente esperada es innegable que en esa desobediente acción existe un nexo causal [jurídico] que solo en ese sentido puede ser entendido como la causalidad de las omisiones⁴³.

15.6. Desde el punto de vista de la responsabilidad extracontractual del Estado por omisión, es importante señalar que la jurisprudencia de esta Corporación ha venido sosteniendo que es menester distinguir los ámbitos

⁴² REYES ALVARADO, Yesid, *Imputación objetiva*, Bogotá, Temis, 2005, pp. 45 a 50.

⁴³ *Ibid.*

de causalidad y de imputación en la omisión: *“es, precisamente, el territorio de la responsabilidad por omisión aquél en el cual resulta más relevante dicha distinción, comoquiera que frente a eventos en los cuales se pretende deducir responsabilidad del Estado como consecuencia de un no hacer, el correspondiente examen de causalidad se desenvuelve en un plano meramente hipotético, pues el auténtico análisis sobre la procedibilidad de atribuir la obligación resarcitoria al ente demandado debe realizarse en el terreno de la imputación”*⁴⁴.

15.7. En consecuencia, el juicio de imputabilidad en la omisión no se determina por la causación personal del daño ni por la conducta reprochable del agente, basta verificar que en la producción del daño se presentó un incumplimiento de los estándares funcionales a cargo de la entidad para vincularla jurídicamente con el resultado dañoso. La causalidad es un problema científico, en cambio la imputación es un problema normativo. La jurisprudencia ha distinguido los fenómenos de causalidad e imputación de la siguiente manera:

Por ello resulta razonable la evolución que se constata en la más autorizada doctrina comparada⁴⁵, de conformidad con la cual, en estricto rigor y a pesar de la utilidad que para la labor del operador jurídico podría revestir la atribución de una naturaleza normativa a la causalidad⁴⁶, ha de negarse la existencia de una causalidad de tipo

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de agosto de 2011, rad. 17613, M.P. Mauricio Fajardo Gómez

⁴⁵ Nota original de la sentencia citada: Resulta ilustrativa, en este sentido, la prolija referencia tanto a la doctrina como a la jurisprudencia alemana y española efectuada por MIR PUIGPELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Civitas, 2000, especialmente pp. 69 y ss.

⁴⁶ Nota original de la sentencia citada: Y es que si con detenimiento se analiza la consecuencia de remitir la causalidad exclusivamente al terreno de los hechos y, por tanto, al funcionamiento de las “leyes naturales”, habrá que admitir que entre *hechos* sin más, hechos “en bruto”, no es posible efectuar distinciones sin acudir a criterios valorativos o normativos, de suerte que todos esos *hechos* merecerán una catalogación equivalente de cara a la producción de un determinado resultado; en otros términos, puesta la causalidad en un terreno exclusivamente empírico, desprovisto de cualquier consideración normativo-valorativa que permita distinguir entre los referidos hechos, será la tan demeritada teoría de la equivalencia de condiciones la explicativa de la relación de causalidad, pues, como la aludida teoría lo preconiza, toda condición de un resultado será considerada *causa* del mismo y, a su vez, habrá de reputarse condición de ése resultado toda aquella que, suprimida mentalmente, comporte la desaparición de tal resultado (así pues, en el ejemplo provisto por Mir Puigpelat, el hecho de que en un hospital público se recete a un paciente unos potentes barbitúricos, será *causa* del suicidio de dicho paciente debido a la ingesta de una dosis letal de tales medicamentos).

Pues bien, precisamente con el propósito de evitar el *regressus ad infinitum* inherente a la teoría de la equivalencia de condiciones, el positivismo —filosófico y jurídico— decimonónico construyó el que hubo de denominarse “dogma causal”, a través del cual se

jurídico, si se tiene en cuenta que la causalidad es siempre una noción naturalística, fenomenológica, completamente ajena a consideraciones valorativo-normativas, de suerte que deben separarse claramente el plano de la causalidad y el de la atribución de resultados a conductas —imputación—, pues mientras el primero se corresponde con el terreno de los hechos, el segundo constituye un nivel meramente jurídico-valorativo, hace parte del mundo del Derecho y quizás de ello derive la consecuencia de mayor relevancia que puede desprenderse de efectuar esta distinción: mientras que de la determinación de la existencia de relación de causalidad entre un hecho y un resultado puede predicarse su carácter de inmutable en cuanto dicha relación pende de las leyes de la naturaleza⁴⁷, la atribución o imputación de un

pretendió atribuir naturaleza *normativa* —que no fenoménica o meramente naturalística— a la causalidad, a fin de depurar, con base —se itera— en criterios normativos, el concepto de causa. Surgen así las que dieron en denominarse “teorías individualizadoras de la causalidad”, las cuales, partiendo de la distinción entre los conceptos de causa y condición, señalan que no toda condición es causa del resultado e *individualizan*, de entre todas las condiciones concurrentes, aquella a la cual se le atribuye —de acuerdo con el criterio (que supone un juicio de valor) que la teoría preconiza— mayor eficacia causal y a la cual, por tanto, puede considerársele causa del resultado; así, para algunos lo será la “causa *próxima*”, para otros la “causa *eficiente*” o la “causa *preponderante*”, etcétera. Con ese mismo propósito aparece la hoy mayoritariamente aceptada *teoría de la causalidad adecuada*, misma que será útil no ya para proporcionar un concepto de causa que —si se remite la causalidad al terreno que lo corresponde, esto es, al exclusivamente fáctico-ontológico— perfectamente provee la teoría de la equivalencia de condiciones, sino para seleccionar, con fundamento en un criterio jurídico-valorativo —el del “espectador objetivo y prudente” al cual se sitúa en el momento de la acción y se le dota de todos los conocimientos necesarios para identificar aquella condición que parezca la que más probablemente desencadenará el resultado, de suerte que no será “adecuada” la condición cuando resulte muy improbable que produzca el resultado—, las conductas a las cuales cabe atribuir el resultado. Se trata, por tanto, de criterios *normativos o valorativos* que se incorporan en el territorio de la causalidad, exclusivamente *empírico o naturalístico*, según ya se ha explicado y, por tanto, extraños a él, pero útiles con el propósito de evitar el “regreso al infinito” que la operatividad de las solas “leyes naturales” haría inevitable. Sin embargo, como fácil resulta advertirlo, todas las teorías normativas recién referidas —“causa *próxima*”, “causa *eficiente*”, “causa *preponderante*” o “causa *adecuada*”, lejos de constituir teorías de la *causalidad* como elemento naturalístico y atendiendo a la distinción que se viene efectuando entre causalidad e imputación, son, en realidad, teorías de la *imputación*. Es eso lo que les permite ser *varias* y mutar en la medida en que se modifique el contexto jurídico dentro del cual se ha de llevar a cabo el juicio de imputación, acondicionarse a la concepción de justicia imperante en cada momento y lugar. Una más amplia referencia a los temas aquí abordados puede encontrarse en MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, cit., pp. 71-81 y 246 y ss., así como en GOLDENGERG, Isidoro, *La relación de causalidad en la responsabilidad civil*, cit., pp. 15-37.

⁴⁷ Sin que se escape a la Sala, como con acierto lo pone de presente Goldenberg —quien refleja de muy ilustrativa manera la altamente compleja idea de la *relatividad* desarrollada, entre otros, por Albert Einstein—, que “*la física moderna ha reformulado el concepto de causalidad a partir del cuestionamiento del postulado tradicional de “uniformidad de la naturaleza” de acuerdo al cual dado un antecedente el resultado opera inexorablemente de la misma manera. Actualmente no es aceptable ya un determinismo causal rígido, en virtud de la comprobación que la energía se libera en saltos discontinuos e irregulares cuyo origen y dirección no son aún conocidos. // El riguroso mecanicismo es reemplazado por el concepto de **probabilidad** como medida del azar: junto al mundo de la causalidad está también lo fortuito, la física cuántica ha combinado las ideas de causación y azar; lo que anteriormente se consideraban leyes comprobadas ahora se reputan verdades aproximadas, simples posibilidades, lo que conduce a un concepto **flexibilizado** de causa*” (énfasis en el texto original). GOLDENGERG, Isidoro, *La relación de causalidad en la responsabilidad civil*, cit., p. 7.

resultado a un específico sujeto constituye un juicio esencialmente contingente, dependiente de la puntual concepción de la justicia prevaleciente en cada momento y lugar y, en ese orden de ideas, variable en la medida en que mute el contexto jurídico al interior del cual se produzca el correspondiente juicio de imputación.(...)

b. Con fundamento en lo anterior, forzoso resulta concluir que a efecto de que sea declarada la responsabilidad patrimonial del Estado en un supuesto concreto, no basta con evidenciar la existencia de relación de causalidad (en el sentido estrictamente ontológico antes explicitado) entre un comportamiento y un resultado, de suerte que automáticamente éste devenga atribuible a aquél, pues a fin de que se abra paso la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado se precisa que, además del anotado nexo causal, se requiere la concurrencia de una serie de requisitos normativos, de índole jurídico, que permitan, partiendo de una determinada concepción de la justicia (la imperante en la sociedad y en el momento en el cual se lleva a cabo el análisis y que se expresa en los diversos títulos de imputación, los cuales constituyen la sistematización técnica de tales valores jurídicos), sostener que un concreto resultado es obra de un determinado sujeto; en consecuencia, el análisis de la causalidad es un requisito necesario —con el nada baladí matiz que debe introducirse en relación con aquellos eventos en los cuales debe analizarse la virtualidad causal de una omisión⁴⁸—, más no suficiente con miras a establecer si un específico daño antijurídico resulta imputable a un sujeto y, por consiguiente, si resulta atribuible a éste la obligación de repararlo de manera integral. Además del examen relacionado con la causalidad, se hace ineludible, entonces, acometer aquél que ha de realizarse en sede de imputación. (...)

Sin embargo, la tantas veces aludida distinción categorial entre causalidad e imputación permite explicar, precisamente, de forma mucho más coherente que si no se parte de la anotada diferenciación, la naturaleza del razonamiento que está llamado a efectuar el Juez de lo Contencioso Administrativo cuando se le llama a dilucidar si la responsabilidad del Estado debe quedar comprometida como secuela no ya de una actuación positiva, sino como consecuencia de una omisión de la entidad demandada, pues aunque se admita que dicha conducta omisiva fenomenológicamente no puede dar lugar a la producción de un resultado positivo —de un daño—, ello no significa, automáticamente, que no pueda generar responsabilidad

⁴⁸ Nota original de la sentencia citada: Si se tiene en cuenta que la comprensión mayoritaria —aunque deba darse cuenta de la existencia de pareceres discrepantes— niega que las omisiones puedan ser causa, en un sentido estrictamente naturalístico u ontológico, de un resultado, como lo han señalado, por vía de ejemplo, MIR PUIG y JESCHECK, de la siguiente manera: “resulta imposible sostener que un resultado positivo pueda haber sido causado, en el sentido de las ciencias de la naturaleza, por un puro no hacer (ex nihilo nihil fit)” (énfasis en el texto original), sostiene aquél; “La causalidad, como categoría del ser, requiere una fuente real de energía que sea capaz de conllevar un despliegue de fuerzas, y ello falta precisamente en la omisión (“ex nihilo nihil fit)”, afirma éste. Cfr. MIR PUIG, Santiago, *Derecho Penal. Parte General*, 5ª edición, Reppertor, Barcelona, 1998, p. 318 y JESCHECK, Hans-Heinrich, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, Bosch, Barcelona, 1981, p. 852, MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, cit., pp. 241-242.

extracontractual que deba ser asumida por el omitente. Pero esa cuestión constituirá un asunto no de causalidad, sino de imputación.

Y es que en los eventos en los cuales la conducta examinada es una acción, para que proceda la declaratoria de responsabilidad resulta menester que exista relación de causalidad entre ella y el resultado, lo cual no es suficiente porque debe añadirse que éste sea jurídicamente atribuible o imputable a aquélla; pero, como señala MIR PUIGPELAT, "... cuando la conducta es, en cambio, una omisión, la relación de causalidad no es sólo insuficiente, sino, incluso, innecesaria (...) Y existirá imputación del resultado cuando el omitente tenía el **deber jurídico de evitar el resultado lesivo**, poseyendo la acción —devida— omitida **capacidad para evitarlo**. En el momento de comprobar esta última cuestión (la capacidad evitadora de la acción omitida) se examina si existe relación de causalidad entre la acción omitida y el resultado producido. Pero obsérvese bien: no es una relación de causalidad entre la omisión y el resultado, sino entre la acción (que, a diferencia de la omisión, sí tiene eficacia causal) no realizada y el resultado; y, además, es una causalidad meramente hipotética, entre una acción imaginada que no ha llegado a producirse y un resultado efectivamente acontecido. Los problemas fundamentales que se plantean, pues, en sede de omisión (y que son problemas de imputación), son la determinación de cuándo existe el deber jurídico de evitar el resultado (en definitiva, la determinación de cuándo se encuentra la Administración en **posición de garante** de la víctima) y la concreción del grado de capacidad evitadora del resultado que exigimos a la acción omitida, partiendo de valoraciones normativas, para imputar el resultado a la omisión". Cfr. MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, cit., pp. 242-244⁴⁹ (subrayas fuera del texto original).

15.8. En el caso concreto es evidente que la muerte de la diputada fue producto de los actos violentos de un tercero (V. supra. párr. 10.8 y 10.14), habida cuenta que se produjo fácticamente por los disparos propinados por este a la víctima; sin embargo, se impone imputar responsabilidad al Estado por esos hechos a título de falla del servicio por omisión, no por un puro no hacer (*ex nihilo nihil fit*) o comportamiento inerte que haya causado un daño, ya que lógicamente la nada, nada produce, sino porque se comprueba unos efectos antijurídicos derivados de la violación de un deber funcional por parte de la entidad estatal, respecto de la cual la diputada tenía una expectativa legítima.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, rad. 17145, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

15.9. La jurisprudencia de la Corporación⁵⁰ ha establecido que un daño antijurídico por violación al derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal puede ser imputable al Estado en las siguientes circunstancias: (i) cuando en la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes del Estado⁵¹; (ii) cuando se acredita que la persona contra quien se dirigió el ataque había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías⁵², de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante)⁵³; (iii) cuando la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las autoridades competentes conocían las amenazas que se cernían contra su vida y, por ende, estaban obligadas a actuar⁵⁴; y (iv) porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, como por ejemplo la grave alteración del orden público y el conocimiento público de las amenazas por parte de terceros, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a su protección⁵⁵.

15.10. De acuerdo con estas posturas frente a la omisión, se puede sostener que el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado contribuye con el principio de la eficacia de la administración, pues debido a su función pedagógica no sólo advierte sobre el cómo y cuándo debe actuar la administración, sino que exhorta para que en el futuro se eviten tales daños antijurídicos. Por lo anterior, el instituto de la responsabilidad no es una esclusa entre la administración y el ciudadano, todo lo contrario, es una pieza que los articula en la medida en que el régimen de reparación integral de los daños antijurídicos obliga a evitar la mala administración; así, la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, prescrita en el

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de agosto 29 de 2012, rad. 24.444, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia de agosto 11 de 2011, rad. 20.325, M.P. Mauricio Fajardo.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 1997, rad. 10140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de junio 19 de 1997, rad. 11875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de octubre 30 de 1997, rad. 10958, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

art. 90 superior, reafirma, desde un punto de vista constitucional, los deberes que tiene el Estado frente a los asociados.

15.11. En el presente caso en el que se analiza si es posible declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños, en cuya ocurrencia ha sido determinante una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido a una entidad pública, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que es necesario contrastar el contenido obligacional que, en abstracto, fijan las normas específicas a la entidad demandada con el grado de cumplimiento en el caso concreto. En este sentido, se ha dicho que:

La responsabilidad derivada del incumplimiento de obligaciones de control que a ella le corresponden [se refiere a la Policía Vial] (...) no es objetiva, pues requiere que los perjuicios que se reclamen puedan imputarse al incumplimiento de una obligación determinada.

Esta responsabilidad, incluso bajo la óptica del artículo 90 de la C.P., sólo puede surgir cuando se evidencia la existencia de una falla del servicio, teniendo en cuenta que tal concepción es relativa. Su régimen fue precisado por la sala en sentencia del 5 de agosto de 1.994 (exp. 8487, actor VICTOR JULIO PARDO, ponente, Carlos Betancur Jaramillo), en la cual se señaló:

- 1. En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO. (...)*
- 2. Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.*
- 3. La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces*

*cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente" (Subrayas fuera de texto mayúsculas del texto original)*⁵⁶.

15.12. Ahora bien, dando alcance a este pronunciamiento y desde el punto de vista de la imputación objetiva que prescinde de los cursos causales, en el caso concreto resulta claro que la demandada violó sus deberes funcionales, ya que tenía la obligación jurídica de actuar y brindar seguridad a la diputada de conformidad con el Decreto 2110 de 1992 y la Resolución 2264 de 1995 y, por lo tanto, le eran exigibles medidas protección frente a una eventual vulneración del derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal, máxime cuando se trataba de un integrante de una corporación administrativa de elección popular, eje basilar sobre la cual se fundamenta la democracia local.

15.13. El actor aportó al plenario pruebas suficientes que revelan que la víctima puso en conocimiento del D.A.S. las amenazas concretas que buscaban atentar contra su vida o integridad en razón a su investidura (V. supra. párr. 10.6 y 10.7). De igual forma, quedó demostrado que los funcionarios del D.A.S., conocían de las serias amenazas que se cernían contra la vida de la diputada y se limitaron inexplicablemente a decir que la amenaza fue presentada de manera informal y que no fue judicializada, conclusión que no es consonante con sus deberes funcionales. El organismo de inteligencia con su omisión incurrió en una defraudación a sus funciones por la "no actuación"; un "*incumplimiento de los deberes activos impuestos a las autoridades, originado, por la abstención*"⁵⁷.

15.14. En este caso, la omisión de los organismos de seguridad es reprochable no tanto por el déficit o ausencia en sí de actuación, sino por los efectos implícitos generados con ocasión de la inactividad, esto es, una renuncia voluntaria de sus deberes funcionales de seguridad y protección,

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, rad. 11764, M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

⁵⁷ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo III, 4a ed. Omeba, Buenos Aires, p. 115.

los cuales se concretaron en un daño antijurídico padecido por la víctima, que no tenía la obligación de soportar.

15.15. De esta manera, la Sala observa que cuando los encargos que el ordenamiento jurídico hace a la administración, los cuales están revestidos de obligaciones de “hacer”, no se garantizan, esta se convierte en una administración indiferente y desmembrada de los compromisos del Estado constitucional, democrático y de derecho, que atenta contra la plenitud de los derechos de los administrados, en este caso concreto, contra el derecho a la vida y la seguridad personal de la persona amenazada.

15.16. La Sala se aparta de las afirmaciones del *a quo* respecto a que la diputada “no formuló un derecho de petición de manera formal, por escrito cuando menos, que hubiese provocado una respuesta de la misma forma por parte del Director Seccional del ente demandado”, ni cuando más adelante señala la sentencia: “¿basta acaso con señalar como prueba de la falla, una cordial entrevista con el Director o la presentación del escrito intimidatorio o la circunstancial manifestación de la finada Diputada, en el sentido de que si obtenía más información ella la suministraría al D.A.S.? La Sala responde unánimemente que no, pues el meollo del asunto radica en la prueba tangible que se debió presentar y que permitiera a la judicatura deducir o apreciar el incumplimiento de sus funciones institucionales por parte del demandado”, y menos cuando concluye que “la prueba para ser valorada, no resulta idónea para señalar responsabilidad a la administración” (fl, 314, c.p).

15.17. La Sala no está de acuerdo con la anterior consideración, por cuanto la responsabilidad de la entidad demandada surge, porque no prestó protección a la diputada en el momento en que esta informó sobre amenazas de que atentaría contra su vida o integridad física; en consecuencia, no es de recibo el argumento de que no la hubiera pedido o elevado ante los organismos de inteligencia de manera formal, pues la garantía de los derechos fundamentales no puede estar limitada por la instrumentalidad de las formas, ni menos la entidad demandada, organismo con vocación e idoneidad de protección, puede pretender trasladar el

cumplimiento de sus funciones a la víctima, y esperar impasiblemente a que nada suceda.

15.18. Se encuentra probado en el plenario que la diputada solicitó al D.A.S. (V. supra. párr. 10.7) medidas de protección, al poner en conocimiento de esta entidad las notas de intimidación contra su vida, razón por la cual, para que se garantizara efectivamente el derecho fundamental a la seguridad personal, no era indispensable, como lo consideran el a *quo* y el organismo de inteligencia, elevar solicitudes formales a través de derechos de petición, máxime cuando el conjunto normativo de competencias aplicable para el momento de los hechos conferido al organismo de inteligencia no lo exigía (V. supra. párr.14.9 y s). La diputada, por la gravedad de la situación que la cercaba, no elevó solicitudes de protección a los organismos de inteligencia, sino que, aún más, hizo presencia física en las dependencias de la seccional D.A.S., en aras de buscar garantías respecto a su seguridad personal, hecho que está acreditado con la nota intimidatoria que dejó en dichas dependencias (V. supra. párr. 10.6 y 10.7)

15.19. En el caso concreto la diputada estaba seriamente amenazada, así lo revela el testimonio del diputado Vicente Fernán Arango Estrada cuando dijo (*testimonio rendido el 11 de junio de 2002 – fl, 80, c.2*):

Preguntado: ¿sírvese indicarle al despacho lo que le conste acerca de la situación vivida por la señora María del Pilar Vallejo López, quien perdiera la vida en hecho violentos sucedidos en el mes de octubre de 1998 en esta ciudad de Manizales? Contestó: por mi función como diputado de la Asamblea de Caldas tuve una buena amistad con María del Pilar Vallejo López y en esa amistad departimos sobre muchos temas y entre esos temas preocupadamente nos manifestó a varios diputados de que recibió muchas amenazas por escrito y por teléfono. Nunca a mí personalmente me mostró boletas de amenazas, pero sí nos dijo que era amenazada constantemente, por supuesto, no sólo eran para ella, los 16 diputados estábamos amenazados. Ella nos manifestó que había recurrido a las autoridades competentes y según ella que no paraban bolas, hasta ahí puedo informar referente a esas amenazas (...). Preguntado: ¿Supo usted la última amenaza cuando la recibió la señora María del Pilar Vallejo López? Contestó: no, exactamente la fecha, según me di cuenta recibió muchas amenazas, según ella nos contaba. Entiendo que había unas boletas que le habían mandado, entiendo que habían llamadas bastante apremiantes, y creo que tuvo que recurrir a servicios médicos por esa circunstancia porque se encontraba bastante nerviosa.

15.20. En lo relativo a los cambios de horarios y medidas adoptadas por María del Pilar Vallejo López, el diputado Arango Estrada narró lo siguiente:

Preguntado. ¿De acuerdo con informaciones de prensa y radio, comentarios callejeros, se dijo que María del Pilar Vallejo López en aras de su protección había adoptado mecanismo tales como transportarse en buseta y en general cambiar la modalidad de transportes, qué sabe usted al respecto? Contestó: Sí, entiendo que el día de la muerte se acababa de bajar de un vehículo de servicio público, pero yo opino no importa que uno acuda al servicio público pero uno debe recurrir a un escolta, pero sí había cambiado su forma de proceder en cuanto a sus desplazamientos, salía a la calle y cogía el primer transporte que aparecía, eso aunque infantil, puede ser una medida de seguridad para despistar. Preguntado: ¿Antes de las amenazas era usual que María del Pilar Vallejo López hubiera adoptado este tipo de actitudes? Contestó: Me parece que es muy subjetiva, no sabía desde cuando había iniciado las amenazas, pero no es usual que una persona de su prestancia social y de sus comodidades económicas hubiese recurrido a servicios públicos tan baratos y generales. Ella tenía vehículo propio, ella podía acceder a un vehículo en un momento dado, no veo lógico que hubiera recurrido a una buseta, y la familia de ella es una familia acomodada donde hay varios vehículos en la familia (...).

15.21. En lo concerniente a las amenazas que se cernían sobre varios integrantes del cuerpo colegiado, el diputado Arango Estrada manifestó:

Preguntado: Varios fueron los diputados que por la época de las amenazas de María del Pilar Vallejo López se encontraban en igual condición. ¿Recuerda usted si en la plenaria de la Asamblea se adelantaron debate al respecto y si estos fueron objeto de divulgación en prensa y radio? Contestó: Con anterioridad a la muerte de María del Pilar Vallejo López se hacían comentarios sin ninguna trascendencia, pero luego de la muerte de María del Pilar Vallejo López se hizo una reunión de carácter privado con el comandante de la policía de Caldas, no estoy seguro si con el director del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., en la que se nos manifestó que según informaciones que ellos tenían todos o casi todos éramos susceptibles de un atentado o de una muerte violenta, y por lo tanto la policía, no en el caso concreto de la política, sino de los organismos de seguridad estarían atentos de que estos hechos no sucedieran, y que se nos estaría informando permanentemente los resultados de la investigación, hoy cuatro años después estoy esperando al comandante que nos dé los informes porque nunca volvió a hablar del tema (...).

15.22. El anterior testimonio fue confirmado por el diputado Carlos Alberto Vallejo Echavarría, persona que estuvo con Vallejo López antes del homicidio; el declarante narró las circunstancias en las que se desarrollaron los hechos, así (*testimonio rendido el 11 de junio de 2002 – fl, 87 a 93, c.2*):

Preguntado: ¿llegó usted a tener conocimiento si los órganos de seguridad llegaron a realizar algún operativo o prestar algún servicio a la

señora María del Pilar Vallejo López? Contestó: Nos vinieron a prestar atención después de haberla matado, después de la instalación de la Asamblea nos hicieron un estudio de seguridad, nos vinieron después (sic), nos reunieron, nos hicieron un estudio a cada uno, pero antes no, ni personalmente los vi por la oficina.

15.23. La empleada del servicio doméstico señora Sabely Trejos Largo relató lo siguiente frente a las notas amenazantes (*testimonio rendido el 11 de junio de 2002– fl, 96 a 100, c.2*):

Pregunta: ¿Indíqueme al despacho lo que le conste acerca de los hechos que rodearon la muerte de la señora MPVL ocurrida en esta ciudad en el mes de octubre de 1998? Contestó: me consta que le llegó una carta de amenaza y ella fue al Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., a pedir que la protegieran y no, y a los ocho días la mataron, ella me mostró la carta porque yo la leí. Preguntada: ¿ya que dice usted que leyó la carta, indíqueme al Despacho que decía ella? Contestó: La Carta decía señora María del Pilar Vallejo López el frente 47 de las FARC le va hacer pagar lo de San José de Risaralda y firmaba dicho frente. Preguntada: ¿cuánto tiempo hacía que conocía a la señora María del Pilar Vallejo López y por qué la conoció? Contestó: la conocía hacía doce años porque entré a trabajar en la casa de ella como empleada del servicio doméstico hasta el momento en que la mataron estaba con ella, y viví un año más en la casa de ella.

15.24. En lo concerniente a los cambios en las actividades cotidianas de la señora María del Pilar Vallejo López, la señora Trejos aclaró:

Dice usted en una de sus respuestas haber conocido sobre la amenaza dirigida a la señora María del Pilar Vallejo López. ¿Cuál fue la actitud que notó usted en dicha señora luego de recibidas las amenazas? Contestó: su vida normal no la siguió, ya vivía asustada todo el tiempo. Preguntada: ¿Cambió ella sus hábitos diarios, por ejemplo, de desplazamiento, de salidas, etc? Contestó: sí los cambió, en el sentido en el que trataba de desplazarse en horas que no eran normales, trataba de buscar compañía en lo más posible para no salir sola, trataba de llegar más temprano a la casa.

15.25. Del acervo probatorio, la Sala logra constatar que para la fecha de los hechos, esto es, octubre de 1998, el D.A.S., pese a tener en su planta de personal 99 funcionarios, y que se prestaba protección o servicios de escolta a algunas personalidades públicas (*oficio SCAL.DIRS.SBDS.GOPE suscrito el 27 de febrero por el Jefe Grupo Operativo, señor Luis Fernando Vargas Castillo –fl, 22, c.2*) tenía deficiencias para atender las solicitudes de

protección (oficio n.º 001160 suscrito por el Director del D.A.S., Seccional Caldas, señor Jairo Grijalba Rosanía -fl, 13 a 17, c.2):

[...] 4. La seccional DAS Caldas para octubre de 1998, tenía en su planta de personal 99 funcionarios, de los cuales 58 ejercían funciones operativas. El área operativa cumple funciones de inteligencia, policía judicial seguridad rural, extranjería, expedición de certificados judiciales, criminalística y seguridad de personas. En dicho año el DAS en Manizales tenía asignados esquemas permanentes de escolta para el gobernador del Departamento, Alcalde de Manizales, senador Omar Yepes Álzate y dirigente conservador Arturo Yepes Álzate, servicios que presta en forma permanente esta Seccional debido a la investidura de los personajes y a que los Estudios de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza avalaban dicha asignación. Adicionalmente se prestó (sic) servicios esporádicos de escolta a dignatarios de Gobierno y personalidades; candidatos a la Presidencia y al Congreso que visitaron a Caldas, pues ese fue un año electoral; servicios ordenados por escrito por el Nivel Central del DAS, concretamente por la Dirección de Protección. En este aspecto se concluye que la Seccional DAS Caldas y otros organismos de seguridad en ninguna de las épocas han tenido el recurso humano suficiente para atender las solicitudes de protección, debido a que el progresivo deterioro del orden público e incremento constante de los niveles de criminalidad superan la capacidad del Estado, lo que es una verdad palmaria.

15.26. De acuerdo con lo anterior, la Sala concluye que en el proceso se hallan acreditados varios presupuestos contundentes que sirven como hechos indicativos para atribuir responsabilidad a la entidad demandada, por las siguientes razones acreditadas: (i) que la diputada Vallejo fue amenazada en su derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal; (ii) que la diputada en aras de preservar su vida cambió sus hábitos de desplazamiento; (iii) que la víctima pidió personalmente a los funcionarios del D.A.S. protección y que las autoridades de inteligencia conocieron de las amenazas que se cernían sobre la vida de la diputada; (iv) que es evidente si bien el acto violento fue perpetrado por un tercero, el daño era previsible para las autoridades de inteligencia, de esta manera la presencia de la previsibilidad es un criterio jurídico relevante, particularmente para fundamentar la responsabilidad estatal por omisión; (v) que la entidad demandada no puede emular el argumento de que la diputada no se sometió a un estudio de seguridad, cuando tenía la competencia y la idoneidad para conocer y prevenir el riesgo proveniente de la gravedad de las amenazas.

15.27. En este orden de ideas, la Sala encuentra que pese a que no está probada una relación de causalidad que vincule el hecho dañoso con la actividad de la actividad de la administración, y como quiera que el daño fue producto de un acto violento de un tercero, desde el punto de vista de la imputación objetiva, el daño antijurídico le es atribuible a la entidad demandada por cuanto con su omisión en el cumplimiento de los deberes funcionales incurrió en que se infringiera la prohibición de dañar; en efecto, los funcionarios de inteligencia en virtud de los deberes que les adscribe el ordenamiento jurídico tenían una competencia o un mandato de hacer, y con los efectos de su omisión crearon implícitamente un riesgo que se concretó en un daño antijurídico, máxime, como está probado, el daño era previsible para los organismos de inteligencia, pues tuvieron conocimiento directo de la inminencia de las notas amenazantes que se cernían sobre la diputada.

15.28. El tema del deber funcional de garantía del derecho fundamental a la seguridad personal de ciudadanos que deban ser protegidos frente a amenazas serias y fundadas, aún si las solicitudes de protección no han sido elevadas formalmente, ha contado con varios pronunciamientos judiciales de esta Corporación, que se sintetizan a continuación:

15.28.1. En 1997, frente al caso del asesinato del doctor Enrique Low Murtra por parte de las mafias del narcotráfico, se manifestó que los organismos de seguridad del Estado tenían la obligación de conocer el riesgo que se cernía sobre su vida y, en esa medida, debían brindar medidas de protección, aún si la solicitud de protección no se hubiera elevado formalmente⁵⁸:

Quien a nombre del Estado, en cumplimiento de los deberes que un cargo público le impone, enfrenta una lucha en contra del crimen, la cual genera amenazas en contra de su vida e integridad personal, debe ser protegido por los organismos de seguridad del estado, de por vida si ello es necesario, y sin que sea menester que medie una solicitud de protección; porque esa es precisamente la función de los organismos de seguridad, porque si se arriesga la vida para enfrentar una lucha que

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de junio de 1997, rad. 11875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

corresponde al Estado, tal acto debe ser compensado al menos, con la protección de la vida. Quienes al ocupar un cargo público, por servir a la comunidad exponen su vida frente a la lucha que el Estado libra contra las mafias del crimen organizado, tienen derecho como mínimo a que se les garantice la protección de su vida, sin que tengan que hacer solicitudes concretas al respecto.

15.28.2. Igualmente en 1997, se declaró la responsabilidad del Estado por la muerte del dirigente político de la Unión Patriótica Jaime Pardo Leal, por cuanto la Policía Nacional así como los organismos de seguridad tenían la obligación de brindar protección, sin necesidad de que mediara un requerimiento formal⁵⁹:

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 posible.

15.28.3. Recientemente, en 2013, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad y condenó al Estado por la muerte de Marco Emilio Londoño Aguirre, alcalde de Vista Hermosa-Meta, municipio parte de la zona de distensión decretada por el Gobierno Nacional para adelantar diálogos con la guerrilla de las FARC:

[E]ra un deber endilgable a las entidades estatales el desarrollo de medidas materiales efectivas para garantizar, en la medida de lo posible y en cuanto ello lo permitieran las normas que regulaban el desarrollo de las negociaciones, la vida e integridad física de las personas que encarnaban la autoridad civil y estatal en los municipios. // Esa representación era clara en la persona del alcalde del municipio de Vista Hermosa- Meta, señor Marco Emilio Londoño Aguirre, quien sin embargo, encontrándose incluso residiendo en la ciudad de Villavicencio durante el periodo de licencia concedido al momento de su muerte, se encontraba sin ningún tipo de protección estatal, ignorándose de forma flagrante la especial condición que el ejercicio de sus funciones como regente del municipio implicaban en las extraordinarias circunstancias creadas por el mismo Gobierno Nacional. // De esta forma, aunque pueda carecerse de elementos probatorios que permitan determinar el conocimiento previo de amenazas concretas y particulares en contra de

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de octubre de 1997, rad. 10958, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

la vida de la víctima, es evidente que las circunstancias que envolvían el ejercicio de sus funciones como alcalde le colocaban en una situación que ameritaba que el Estado pusiera especial atención en su protección, algo que no sucedió y que configura la falla en el servicio que alega la parte demandante⁶⁰.

15.29. En consonancia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que puede atribuirse responsabilidad al Estado por hechos violentos de terceros en los que no hay participación causal de un agente estatal, cuando se reúnan dos elementos: i) que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos, y ii) que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles⁶¹. De esta manera se concreta las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos. De acuerdo con la doctrina⁶², en cualquiera de los dos casos el Estado es responsable cuando la violación ha ocurrido con su apoyo o aquiescencia. En el primer caso, el Estado es directamente responsable por el acto de violación de los derechos humanos, en la medida en que no respetó tales derechos. En el segundo caso, el Estado es responsable cuando con su omisión deja de garantizar el derecho a través de estándares de diligencia debida. De este modo, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos las violaciones cometidas por actos violentos de terceros pueden significar responsabilidad estatal, aun cuando no exista conexión entre los autores de la violación y el Estado.

15.30. En el *sub lite*, la Sala pone el acento en que en realidad no hubo intervención causal de los funcionarios de inteligencia, pues la muerte de la diputada se produjo por el hecho violento de un tercero (v. supra. párr. 10.14), ergo, no quiere decir que no haya responsabilidad del D.A.S., puesto que teniendo el encargo de velar por la vida y seguridad personal de los integrantes de las corporaciones administrativas de elección popular no lo hizo (V. supra. 14.12 y 14.13), siendo previsible que estaban amenazados

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶¹ MONTEALEGRE LYNETT, Eduardo. "La responsabilidad internacional del Estado por el hecho de terceros", *Trabajo de posesión como miembro correspondiente de la Academia Colombiana de jurisprudencia*, Bogotá, 1º de noviembre de 2007. Al respecto se puede revisar:

http://www.acj.org.co/o/sist_info/?p=productsMore&iProduct=1279 consultado el 28 de mayo de 2014.

⁶² *Ibid.*

varios diputados, lo que implicaba un riesgo latente, el cual se pudo haber evitado o al menos minimizado con el cumplimiento oportuno de un estándar de diligencia debida. Los ciudadanos tienen un conjunto de expectativas legítimas respecto al cumplimiento de los encargos positivos asignados a las autoridades públicas por el ordenamiento jurídico y la responsabilidad surge, cuando con su omisión se crean efectos implícitos que se oponen a los mandatos de un Estado constitucional, y se concretan en un daño antijurídico para las personas.

15.31. Bajo este orden de ideas, se revocará la sentencia proferida el 13 de octubre de 2004 por la Sala Segunda de Decisión –Sala de Descongestión- del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, que denegó las pretensiones de la demanda, se declarará la responsabilidad de la Nación- Departamento Administrativo de Seguridad –D.A.S., por la muerte violenta de la diputada María del Pilar Vallejo López, ocurrida el 27 de octubre de 1998, y se condenará al pago de los perjuicios que con este hecho se le hubiere causado a los demandantes.

15.32. Finalmente, en cuanto al llamamiento en garantía, teniendo en consideración que la falla en el servicio por parte del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. se produjo con ocasión de la infracción a deberes funcionales, la Sala encuentra que el siniestro no fue amparado por la póliza de seguros (fl, 179, c. 1), por cuanto el dolo o la culpa grave están excluidos del amparo. Al tenor del artículo 63 del Código Civil se dice que la culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, y que son esencialmente previsibles. Teniendo en cuenta que se imprecia al organismo de inteligencia falla del servicio, producto de una infracción funcional concretada en la omisión de protección, se tiene que dicho organismo obró con culpa grave, pues a sabiendas de las amenazas que se cernían sobre la diputada, decidió no garantizar sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal. En conclusión, no es viable ordenar la repetición en contra de la Previsora S.A.

16. Indemnización de perjuicios

En las pretensiones de la demanda la parte actora solicitó indemnización por los perjuicios morales en cantidad equivalente a 1000 gramos oro para cada uno de los actores, así como el reconocimiento de los perjuicios materiales a título de daño emergente y lucro cesante que en su sentir se les causó por la muerte de la víctima.

16.1. Perjuicios morales

16.1.1. Frente a los perjuicios morales se debe tener en cuenta, lo señalado en la sentencia de agosto 23 de 2012⁶³ por esta Corporación, a saber:

[C]uando se refiere a la forma de probar los perjuicios morales, debe advertirse que, en principio, su reconocimiento por parte del juez se encuentra condicionado –al igual que (sic) demás perjuicios- a la prueba de su causación, la cual debe obrar dentro del proceso”. En la misma providencia se agrega que “la Sala reitera la necesidad de acreditación probatoria del perjuicio moral que se pretende reclamar, sin perjuicio de que, en ausencia de otro tipo de pruebas, pueda reconocerse con base en las presunciones derivadas del parentesco, las cuales podrán ser desvirtuadas total o parcialmente por las entidades demandadas, demostrando la inexistencia o debilidad de la relación familiar en que se sustentan.

16.1.2. En este sentido, el daño moral se ha definido como aquel que se origina en “*el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien*”⁶⁴. Los rasgos característicos de este perjuicio han sido sintetizados así: i) se presenta de manera autónoma; ii) se configura una vez satisfechos los criterios generales del daño, esto es, que sea: a) particular, b) determinado o determinable, c) cierto, d) no eventual y debe, e) relacionarse con un bien jurídicamente tutelado.

16.1.3. De conformidad con el precedente judicial⁶⁵, este daño se presume

⁶³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de agosto 23 de 2012, rad. 24392, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de junio 30 de 2011, rad. 19836, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶⁵ Frente a la prueba de los perjuicios morales, la sentencia de agosto 23 de 2012 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, señaló lo siguiente: “[C]uando se refiere a la forma de probar los perjuicios morales, debe advertirse que, en principio, su

en los grados de parentesco cercanos; de ahí que el juez no puede desconocer la regla de la experiencia que señala que el núcleo familiar cercano se aflige o acongoja con los daños irrogados a uno de sus miembros. Teniendo en consideración que en el proceso obran pruebas acerca del parentesco de Melva López de Vallejo (madre de la víctima), Germán Vallejo López, Gabriel Vallejo López, María Liliana Vallejo López, Guillermo Vallejo López, Pablo Vallejo López (hermanos de la víctima) y Pascual Hoyos Vallejo (hijo menor de edad de la víctima) se encuentra acreditado⁶⁶ el perjuicio moral que sufrieron con la muerte de la señora

reconocimiento por parte del juez se encuentra condicionado –al igual que (sic) demás perjuicios- a la prueba de su causación, la cual debe obrar dentro del proceso”. En la misma providencia se agrega que “la Sala reitera la necesidad de acreditación probatoria del perjuicio moral que se pretende reclamar, sin perjuicio de que, en ausencia de otro tipo de pruebas, pueda reconocerse con base en las presunciones derivadas del parentesco, las cuales podrán ser desvirtuadas total o parcialmente por las entidades demandadas, demostrando la inexistencia o debilidad de la relación familiar en que se sustentan”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de agosto de 2012, rad. 24392, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Sección Tercera; sentencia del 12 de mayo de 2011, rad. 1997-01042 (19835), M.P. Hernán Andrade Rincón.

⁶⁶ Los testimonios convergen en afirmar el dolor y la aflicción que padecieron los familiares de la señora Vallejo López. En el testimonio rendido por el diputado Vicente Fernán Arango, quien declaró el 11 de junio de 2002 (fl, 80 a 86, c.2), precisó: “[...] Pregunta ¿ Qué conocimiento tiene usted acerca de las relaciones de tipo afectivo de María del Pilar Vallejo López con su entorno familiar? Contestó: esta señora tenía una estrecha relación con sus hermanos y con su madre, lógicamente, con un hijo que según ella misma, adoraba, pero entiendo que sus relaciones con su cónyuge no eran de la misma calidad y estrechez que las tenía con los otros parientes cercanos, esto no quiere decir que yo esté diciendo o suponiendo que su cónyuge haya podido ser una de las causas de su muerte, simplemente eran unas relaciones frías a mi modo de entender”.

La anterior declaración fue confirmada por el diputado Carlos Antonio Vallejo Ceballos quien sostuvo que (declaración rendida el 11 de junio de 2002 -fl, 87 a 93, c.2): “Pregunta: ¿qué conocimiento tiene usted acerca de las relaciones de tipo afectivo de María del Pilar Vallejo López con su entorno familiar? Contestó: pues su hijo era la adoración, ella no hablaba sino de él; con la mamá también porque varias veces la llamó, varias veces hubo que dejarla en la casa de la mamá o recogerla donde la mamá; con los hermanos bien, yo conocí a tres, Liliana trabajó conmigo, a Guillermo y a otro que organizaba eventos, ella la iba muy bien con ellos; con el ex esposo sino eran buenas las relaciones según nos manifestaba ella y se lo cuento porque en esos día yo empezaba a separarme y ella me decía que no permitiera eso, y me comentaba que con el esposo ella la iba mal con él”.

Finalmente, estos dos testimonios fueron coincidentes con lo afirmado por Sabely Trejos Largo, empleada del servicio doméstico de la señora María del Pilar Vallejo López (fl, 96 a 100, c.2): “Pregunta: ¿cómo era las relaciones de la señora María del Pilar Vallejo López y su familia? Contestó: excelentes, ellos son una familia muy unida, sobretodo ella era la que llevaba las riendas de la familia tanto en lo económico como en lo espiritual. Pregunta: ¿Con qué frecuencia visitaba usted la familia de la señora María del Pilar Vallejo López? Contestó: pues con mucha frecuencia, teníamos un compartó (sic), por ser familia todo el tiempo vivíamos juntos, ellos la visitaban mucho, igualmente ella a ellos, permanecíamos mucho en la finca por allá por la Rochela. Pregunta. ¿supo usted qué impacto produjo en la familiar de la señora María del Pilar Vallejo López las amenazas que recibió? Contestó: pues los hermanos todos eran asustados, hablaban cinco mil veces al día haber donde estaba, que le estaba pasando, y le decían que si había pedido la protección porque ella la necesitaban porque les daba mucho miedo. Pregunta: ¿Le consta a usted si la señora María del Pilar Vallejo López le ayudaba económicamente a su

María del Pilar Vallejo López; por lo tanto, se les reconocerá la indemnización por este concepto así:

16.1.4. Se advierte, que para establecer el valor de la indemnización a reconocer a título de perjuicios morales, la Sala tendrá en cuenta los criterios establecidos en la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes números 13232 y 15646, en la cual se fijó tal indemnización en cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 SMLMV), para los eventos de mayor intensidad, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 16 de la Ley 446 de 1998 y 178 del Código Contencioso Administrativo, que ordenan la reparación integral y equitativa del daño y la tasación de las condenas en moneda legal colombiana, respectivamente.

16.1.5. A favor de la señora Melva López de Vallejo en su calidad de madre de la víctima, el valor equivalente a 100 SMLMV.

16.1.6. A favor de Pascual Hoyos Vallejo en su calidad de hijo de la víctima, el valor equivalente a 100 SMLMV.

16.1.7. A favor de Germán Vallejo López, Gabriel Vallejo López, María Liliana Vallejo López, Guillermo Vallejo López, Pablo Vallejo López en su calidad de hermanos de la víctima, el valor equivalente a 50 SMLMV para cada uno.

16.1.8. En cuanto al señor Jaime Hoyos Orrego, no se encuentra acreditado en el proceso la condición de compañero permanente ni la afectación al fuero interno, y en los testimonios (V. supra, pie de página n.º 65) se

familia? Contestó: Sí, económicamente les ayudó a todos toda la vida, las carreras que tienen ellos es gracias a ella, y hasta el último momento estaba ayudando mucho. Pregunta. ¿Con quién vivía María del Pilar Vallejo López para la época de su fallecimiento? Contestó: con su hijo y conmigo. Preguntada: ¿Cómo eran las relaciones de María del Pilar Vallejo López con el señor Jaime Hoyos Orrego? Contestó: eran relaciones difíciles, no vivían juntos [...]Pregunta: ¿Si fuere de conocimiento, manifieste al despacho de qué manera cambió el ambiente familiar que se vivía en el seno de la familia de María del Pilar Vallejo López con ocasión de su muerte? Contestó: es muy horrible, ver a una familia así, prácticamente se destruyó esa familia en segundos, cada uno a su manera ha tenido sus problemas por eso. Algunos de ellos también ha tenido depresiones muy fuertes, ver ese desconsuelo de esa mamá es muy horrible".

desvirtúa dicha presunción de aflicción y dolor; en consecuencia, la pretensión frente a este perjuicio, será negado respecto a él exclusivamente.

16.2. Perjuicios materiales

16.2.1. Determinación de la renta: En el proceso se demostró que la señora María del Pilar Vallejo López al momento de su muerte se desempeñaba como diputada de la Asamblea Departamental de Caldas, labor por la que devengaba un salario básico mensual de \$ 6.240.004, según lo indica la certificación expedida por el Tesorero de la Asamblea Departamental el 20 de febrero del 2002 (fl, 10, c.2). Esta suma será actualizada, desde la fecha del deceso de la señora Vallejo López, hasta la fecha de la presente decisión, de la siguiente forma:

$$Va = Vh \times \frac{(\text{IPC final} - \text{abril de 2014})}{\text{IPC inicial} - \text{octubre de 1998}}$$

$$Va = \$ 6\,240.004 \times \frac{(116,24)}{(51,62)}$$

$$Va = \$14.051.492,92$$

16.2.2. A esta suma se adicionará el 25% correspondiente a las prestaciones sociales que debía percibir la víctima; luego, le será restado un 25%, porque se presume que dicho porcentaje es lo que la señora Vallejo López habría invertido en su propio sostenimiento. La renta liquidable entonces, corresponde a la suma de \$13'173.274,6.

16.2.3. Siguiendo parámetros fijados por esta Subsección en anteriores y recientes decisiones⁶⁷, se tendrá en cuenta esta base para liquidar en virtud

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30814, M.P. Danilo Rojas Betancourth: "41. En el proceso, se demostró que el señor Marco

de que la señora María del Pilar Vallejo López desde 1982, por su preparación académica y recorrido profesional, ejercía funciones consagradas a la actividad pública y, especialmente, como diputada de la Asamblea Departamental de Caldas (V. supra. párr. 10.4 y 10.5). En consecuencia, se tendrá en cuenta estos factores, como lo son el estándar de vida e ingresos, para proyectar de manera justa y equitativa la indemnización en el tiempo.

16.2.4. Se tendrá en cuenta que la señora Vallejo López, en el momento de su muerte tenía 41 años de acuerdo con el registro civil de nacimiento (f. 19 c. 1) y, por lo tanto, una vida probable de 37.36 años (448.3 meses) según la tabla colombiana de mortalidad adoptada por la Superintendencia Bancaria mediante Resolución n.º 0497 del 20 de mayo de 1997, vigente para el momento de los hechos.

16.2.5. A favor de Pascual Hoyos Vallejo, hijo menor a cargo de la víctima, se concederá el 50% de la renta determinada, por cuanto el otro 50% de manutención, de conformidad con la legislación civil, le corresponde a su padre, Jaime Hoyos Orrego, con lo que se tiene como base para liquidar la suma de \$6´586.637,3.

16.2.6. Frente a los demás demandantes, teniendo en cuenta que no obra prueba en el proceso respecto de su dependencia económica de la víctima, no

Emilio Londoño Aguirre desempeñaba una actividad económica en el momento de su muerte, como era la de alcalde del municipio de Vista Hermosa-Meta, labor por la que, para el momento de su muerte, percibía un salario básico mensual de \$1 885 114, según lo indica la certificación expedida por la Tesorera del municipio de Vista Hermosa el 26 de enero del 2002 (f. 100 c. 1). 42. Esta suma será actualizada, desde la fecha del deceso del señor Londoño Aguirre, al valor correspondiente a la fecha de la presente decisión, de la siguiente forma (...).44. Se tendrá en cuenta que el señor Marco Emilio Londoño Aguirre, en el momento de su muerte tenía 54 años de acuerdo con su cédula de ciudadanía (f. 19 c. 1) y por lo tanto una vida probable de 24,28 años (291,36 meses) según la tabla colombiana de mortalidad adoptada por la Superintendencia Bancaria mediante Resolución n.º 0497 del 20 de mayo de 1997. La compañera permanente del señor Londoño Aguirre, menor que éste, tenía 34 años de edad en la fecha de los hechos, de manera que su vida probable era de 43,94 años (527,28 meses) de acuerdo con la tabla citada. Para la liquidación se tendrá en cuenta la vida probable del señor Londoño Aguirre, dada su menor expectativa de supervivencia. 45. La indemnización a que tiene derecho la compañera permanente del señor Londoño Aguirre comprende dos periodos: uno vencido o consolidado, que se cuenta desde la fecha en que ocurrieron los hechos hasta el presente, para un total de 170 meses; y otro futuro o anticipado desde la fecha de esta sentencia hasta el fin de la vida probable de la víctima, para un total de 121,36 meses (...).”

se concederá suma alguna por perjuicios materiales. En consecuencia la pretensión frente a este perjuicio no les será reconocido.

16.2.7. Periodo comprendido: La indemnización a que tiene derecho Pascual Hoyos Vallejo –hijo de la víctima- comprende el siguiente período: el vencido o consolidado, que se cuenta desde la fecha en que ocurrieron los hechos, esto es, el 27 de octubre de 1998, hasta el día en que cumplió los 25 años de edad, esto es, el 26 de mayo de 2009, así: la indemnización será por 126,29 meses, que corresponden a 10 años, 6 meses y 29 días, de acuerdo a su fecha de nacimiento, el 26 de mayo de 1984.

Indemnización consolidada o histórica:

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

Donde:

S = Es la indemnización a obtener

Ra = Es la renta o ingreso mensual actualizado que equivale a \$6'586.637,3.

i= Interés puro o técnico: 0.004867

n= Número de meses que comprende el período de la indemnización: desde el día de ocurrencia del hecho: 27 de octubre de 2000, hasta la fecha en que el demandante cumpla 25 años de edad, esto es, 126,29 meses (26 de mayo de 2009).

$$S = \$6'586.637,3 \frac{(1 + 0.004867)^{126,29} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$1.145.266.886,47$$

16.2.8. Así, la indemnización consolidada que corresponde a Pascual Hoyos Vallejo equivale a MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS

PESOS CON CUARENTA Y SIETE CENTAVOS (\$1.145.266.886,47).

17. Costas

17.1. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

17.2. 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 y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 13 de octubre de 2004 por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: En su lugar, **DECLARAR** administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación-Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. -en liquidación o a la entidad que haga sus veces por la muerte de la Diputada María del Pilar Vallejo López ocurrida el 27 de octubre de 1998 en el municipio de Manizales -Caldas.

TERCERO: En consecuencia, **CONDENAR** a la Nación-Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.-en liquidación o a la entidad que haga sus veces a pagar a los demandantes, a título de indemnización, las siguientes sumas de dinero:

- Por **perjuicios morales** a favor de la señora Melva López de Vallejo el valor equivalente a 100 SMLMV, en su condición de madre de la víctima; a Pascual Hoyos Vallejo el valor equivalente a 100 SMLMV, en su condición de hijo de la víctima; y, a Germán Vallejo López, Gabriel Vallejo López, María Liliana Vallejo

López, Guillermo Vallejo López, Pablo Vallejo López el valor equivalente a 50 SMLMV para cada uno, en su condición de hermanos de la víctima.

- Por **perjuicios materiales** en la modalidad de lucro cesante a favor de la Pascual Hoyos Vallejo, la suma de **\$1.145.266.886,47** por indemnización debida o consolidada.

CUARTO: DECLARAR probadas las excepciones presentadas por la Previsora S.A, compañía de Seguros, de acuerdo a las consideraciones de la presente sentencia.

QUINTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: NO CONDENAR en costas pues no quedó acreditado que la entidad demandada obrara procesalmente con temeridad alguna.

SEXTO: DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A. y 115 del C.P.C. Para el efecto, expídanse copias al apoderado de la parte demandante que ha venido actuando, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Magistrada

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente