



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, treinta (30) de agosto de dos mil veintidós (2022)

RADICADO	05001 33 33 017 2016 00449 02
DEMANDANTE	LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO Y OTROS
DEMANDADO	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL Y OTROS
ACCIÓN	Reparación Directa
INSTANCIA	Segunda
SENTENCIA N°	101
TEMA	Responsabilidad del Estado por omisión. Deber de protección.
DECISIÓN	Confirma sentencia

I. ANTECEDENTES.

Pasa la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la **PARTE DEMANDADA** contra la sentencia proferida el día veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), por el **JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, mediante la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda.

1. PRETENSIONES.

La parte actora solicita se declare que la Fiscalía General de la Nación, la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional y el Municipio de Puerto Berrío- Antioquia, son responsables administrativamente por los daños causados a los demandantes, por la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona, ocurrida el 11 de septiembre de 2013, en el Municipio de Puerto Berrío Antioquia.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se condene a las entidades a indemnizar a los demandantes, los perjuicios sufridos en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro, daño emergente, perjuicios morales, daño a la vida en relación y afectación a bienes constitucionalmente amparados.

2. FUNDAMENTOS DE HECHO.

Manifiesta la parte demandante que Edison Alberto Molina Carmona, era abogado de profesión, periodista y opositor político y realizaba sus labores en el municipio de Puerto Berrío Antioquia.

Afirma que el señor Molina, presidía un grupo de oposición política denominado los "Enanos- Porteños", el cual hacía labor de veeduría de la administración municipal, especialmente de la labor del alcalde y otros funcionarios de su gabinete y el Concejo municipal, realizando más de 60 denuncias de tipo disciplinario y penal sobre distintos aspectos.

En razón de ello, señala que venía recibiendo amenazas y ataques por diferentes medios, entre las que se resaltan, las declaraciones del Alcalde Municipal y su Secretario de Gobierno, quienes regularmente hacían comentarios descalificativos e injuriosos en su contra. Particularmente, comenta que el día 24 de septiembre de 2012 el señor Alcalde Municipal, en el canal televisivo local Teleberrío indicó que los Enanos (grupo político de oposición liderado por Molina) eran microbios, pichones de gallinazo, sicarios, delincuentes, subversivos, aliados de grupos paramilitares y que debían ser eliminados. Incitando al odio y violencia en su contra, declaración registrada en un video que fue publicado por Noticias Uno y sobre el cual se interpuso denuncia penal en contra del funcionario por injuria y calumnia.

Afirma que además se presentaron ataques a través de redes sociales, como por ejemplo los comentarios del grupo de facebook *anti-enanos Puerto Berrío* quienes le acusan de robo y de "*mal amigo, mal papa, mal marido*".

Sin embargo, señala que ninguna de las anteriores investigaciones penales presentó avances significativos.

Relata que el día 13 de agosto de 2013, la oficina de la víctima fue atacada con piedras que rompieron sus cristales, una de las piedras tenía una envoltura de papel con el escrito "*TE QUEDAS QUIETO O TE DESAPARESES ENANO IJUEPUTA [SIC]*", otra decía "*DEJE TRABAJAR GONORREA PORQUE NO ATACA OTROS SE CALLA O LO CALLAMOS*". Dichos hechos fueron denunciados oportunamente al igual, que fueron puestos en conocimiento de la Procuraduría Provincial de Puerto Berrío, quien, a su vez, informó de la situación al comandante de la Estación de Policía del municipio solicitando medidas de seguridad preventivas y de protección "*con el fin de evitar que se vea afectada la integridad física del citado ciudadano*".

Comenta que el día 11 de septiembre de 2013, cuando el señor Molina llegaba a su casa en compañía de su compañera permanente, fue interceptado por dos sujetos en una moto, quienes le propinaron varios impactos con arma de fuego, ocasionándole la muerte.

Afirma que para la fecha, no había ningún tipo de escolta o sistema de protección que garantizara la vida de la víctima ante las graves amenazas y la orden de la Procuraduría.

Anota que en la noche del fallecimiento, luego de sustraerse sin justificación el libro de población de la estación de policía, aparecieron en él, anotaciones de revistas que no se ejecutaron a la residencia y lugar de trabajo de la víctima, situación de la cual el patrullero de la policía López Agudelo, presentó un informe.

Finalmente, señala que posterior a la muerte del señor Molina, su compañera permanente debió interponer denuncia penal por los delitos de injuria y calumnia, contra el señor Gaviria Ospina, quien afirmó meses atrás que la muerte del señor Molina se debía a que *tenía muchos casos penales y un pasado oscuro*.

3. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.

- **LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma.

Formula objeción en relación con la cuantificación de daños morales y alteración a las condiciones de existencia, al considerar que los montos solicitados no corresponden a la realidad y superan los topes establecidos por la jurisprudencia.

Como argumentos de defensa, considera que no se logra acreditar por la parte demandante, una falta o falla en el servicio por parte de la administración, por retardo, omisión, irregularidad, ineficacia o ausencia del servicio, ya que no consta dentro de la demanda, la solicitud formal de protección ante la Fiscalía General de la Nación, por lo que no es viable predicar una falla en el servicio de la entidad.

Afirma que el programa a cargo de la entidad para la protección de testigos, víctimas, intervinientes en procesos y funcionarios de la entidad, no está dado para todo aquel que sea víctima de amenazas, pues ello desbordaría la filosofía para la cual fue creado. Así mismo, señala que el programa establece un procedimiento, que inicia con la solicitud ante una inminencia de riesgo, que conlleva a una valoración especial y particular, una evaluación de los riesgos a los que está sometida la persona y una decisión final sobre la inclusión o no en el programa, no basta entonces, con la afirmación de la persona acerca del peligro, sino que dicho peligro debe surgir de la participación en un proceso penal.

Considera que la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona, es responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional, entidad a la cual se había ordenado por parte de la Procuraduría Provincial de Puerto Berrío, como acción preventiva medidas de seguridad y protección, entidad que tenía la obligación de realizar revistas y visitas a la residencia y lugar de trabajo de la víctima.

Señala que no hay lugar a predicar una falla en el servicio de la entidad, por el avance de las investigaciones penales, puesto que dicho avance responde a las pruebas y la certeza que tenga el Fiscal para tomar decisiones y endilgar responsabilidades, teniendo en cuenta lo diversas que pueden ser unas investigaciones respecto de otras.

Afirma que no se presenta una relación de causalidad entre la falla en el servicio predicada y el daño, pues no se prueba que por culpa de la entidad se haya producido la muerte del citado, bien porque no se le hubiese brindado protección teniendo en cuenta que la misma no se solicitó ni estaba aprobada o porque no hayan avanzado las investigaciones penales.

Finalmente, propone como excepciones: falta de legitimación en la causa por pasiva y hecho de un tercero.

- **LA POLICÍA NACIONAL**, dio respuesta igualmente a la demanda en la que solicita desestimar las pretensiones de los demandantes.

Considera que en el presente asunto se está frente a una causal de exoneración de responsabilidad por el hecho de un tercero, en tanto es evidente que el homicida, no tenía vinculación laboral o de otra índole con la entidad, siendo además la causa exclusiva y determinante del daño. Así mismo, afirma que la

actuación de ese tercero, resultó completamente imprevisible e irresistible a la entidad, puesto que ésta adoptó las medidas necesarias solicitadas por la Procuraduría, y que fueron concertadas con la víctima frente a las amenazas por aquel recibidas, sin embargo, aclara que la función de la entidad es exclusivamente preventiva.

Indica que la UNP, es un programa especial que tiene como objeto la protección integral de las personas que se encuentran con riesgos extraordinarios o extremos como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades, funciones políticas, públicas, sociales, humanitarias o en razón del ejercicio del cargo, por lo que señala que era competencia directa del programa de la Fiscalía y la UNP y no de la Policía.

Propone como excepciones: falta de legitimación en la causa por pasiva, hecho de un tercero, genérica y caducidad.

- **EL MUNICIPIO DE PUERTO BERRÍO**, presentó contestación a la demanda, considerando que ninguna responsabilidad se predica del ente territorial, siendo que se señala al ex alcalde quien instigó en forma personal a la población para que sucediera lo que ocurrió, por lo que considera la demanda debió dirigirse directamente y en forma personal contra aquel.

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

EL JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN en sentencia proferida el 26 de julio de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Consideró el A quo, que se probó el daño causado en razón de la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona el día 11 de septiembre de 2013, muerte que se produjo en una acción homicida, en la que le fueron propinados varios impactos con arma de fuego, el cual además, consideró se considera antijurídico puesto que nadie está obligado a soportar las consecuencias que se derivan de un hecho homicida, cuando además presuntamente existían amenazas sobre la persona que fueron puestas en conocimiento de las autoridades, siendo deber del Estado brindar en forma efectiva protección al amenazado.

Sobre el título de imputación, consideró que se encontraba probada la falla en el servicio, pues se constató que la víctima era un profesional del derecho, que

ejercía además actividades periodísticas en la municipalidad y también ejercía un permanente control político ciudadano a las gestiones de la administración municipal, encontrando además acreditado que se trataba de un actor político que encabezaba un grupo de oposición a la administración denominado los Enanos Porteños; actividades en virtud de las cuales había recibido amenazas contra su integridad física.

Así mismo, señaló que se acreditó que el 14 de agosto de 2013, interpuso denuncia por las presuntas amenazas recibidas, en razón de lo cual se libró oficio por parte del CTI de la Fiscalía dirigido a la Policía de Puerto Berrío, solicitando medidas de protección en favor del denunciante. Así mismo, dicha situación se puso en conocimiento de la Procuraduría, entidad que solicitó al comandante de Policía del municipio adoptar las medidas preventivas en favor del citado.

En virtud de lo anterior, consideró el a quo, que el daño antijurídico causado, era imputable a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, por haberse violado el deber nacido de la posición de garante, en razón no solo al conocimiento que se tenía del peligro latente sobre la vida del señor Molina, sino porque existía de un lado solicitud de protección por parte de las autoridades en favor del denunciante y en el caso de la Fiscalía, porque a pesar de solicitar medidas preventivas a la Policía, desconoció su deber legal y constitucional que sobre el particular le asistía.

Explicó que la Policía Nacional, además de su deber constitucional de prestar protección a la comunidad, conocía de la situación de peligro de la víctima y tenía orden de adoptar las medidas preventivas necesarias, pese a lo cual se demostró que no se ejercieron las medidas suficientes para evitar el riesgo que era de su conocimiento. Así mismo, respecto de la Fiscalía, consideró el a quo, que desconoció el deber contenido en el artículo 250 constitucional y omitió evaluar el nivel de riesgo de la víctima, para simplemente desechar su atención a través del programa de protección de víctimas.

Finalmente, respecto de la responsabilidad del Municipio de Puerto Berrio, desestimó las pretensiones de la demanda, al considerar que la actuación del exalcalde frente a la oposición que ejercía la víctima no comprometía la responsabilidad del ente territorial, además de no estar dentro de su órbita principal, asumir la protección directa de la vida de las personas.

Frente a la excluyente de responsabilidad por el hecho de un tercero, alegada por las demandadas, el a quo desestimó los argumentos de aquellas, al estimar que el hecho no puede calificarse de imprevisible e irresistible, puesto que el mismo era previsible, al existir serias denuncias de la víctima acompañadas de actos de hostigamiento y adicionalmente, aclara que lo que se imputa a las entidades no fue el causar la muerte del señor Molina, sino el incumplimiento en sus deberes de protección, obligación que no es trasladable a quien comete la acción criminal.

En virtud de lo anterior, decidió imponer condena en contra de las entidades demandadas, y dispuso el reconocimiento de los siguientes perjuicios:

- *Perjuicio moral*

Demandante	Calidad	Monto (SMMLV)
Luz Marina de la Pava Pacheco	Compañera Permanente	100
Alejandro Molina de la Pava	Hijo	100
Sebastián Molina de la Pava	Hijo	100
Marcelo Molina Ortegón	Hijo	100
David Parra Molina	Sobrino	100
Miriam Carmona Villegas	Mamá	100
Gilberto de Jesús Molina Rua	Papá	100
Idalí Patricia Molina Carmona	Hermana	50
Iris Adriana Molina Carmona	Hermana	50
Guillermo León Tabares Carmona	Hermano	50
Maribel Molina Vargas	Hermana	50

- *Daño emergente*

Demandante	Calidad	Monto
Luz Marina de la Pava Pacheco	Compañera Permanente	\$6.493.168

- *Lucro cesante*

Demandante	Calidad	Monto
Luz Marina de la Pava Pacheco	Compañera Permanente	\$154.674.265
Alejandro Molina de la Pava	Hijo	\$26.555.192
Sebastián Molina de la Pava	Hijo	\$35.050.288
Marcelo Molina Ortegón	Hijo	\$40.795.842
David Parra Molina	Sobrino	\$40.795.842

- *Afectación grave y relevante a bienes convencional y constitucionalmente protegidos*

Realización de una ceremonia pública en el Municipio de Puerto Berrío, en que se ofrezcan excusas públicas por la omisión del deber de protección a la vida de Edison Alberto Molina Carmona.

Realización de un taller, seminario o cátedra en el Municipio de Puerto Berrío sobre derechos humanos, con énfasis en la promoción y respeto por el derecho a la libertad de expresión, garantías a la oposición y defensa de derechos humanos.

Remitir copia de la sentencia a la Fiscalía con destino a la investigación penal.

Finalmente, negó las restantes pretensiones de la demanda e impuso condena en costas en contra de las demandadas por la suma de 2SMMLV.

5. RECURSO DE APELACIÓN.

Contra la decisión de primera instancia, **LAS ENTIDADES CONDENADAS** interpusieron recurso de apelación, en los siguientes términos:

- **LA POLICÍA NACIONAL**, formuló recurso de apelación señalando que el A quo no consideró la existencia del hecho de un tercero como causal de exoneración, ni tampoco consideró los argumentos expuestos en los alegatos finales respecto de las obligaciones misionales de cada una de las entidades demandadas y la población objeto de protección a cargo de cada una, aclarando que a la Policía corresponden las medidas preventivas y no correctivas.

Solicita además se revoque la decisión de conceder medidas de reparación no pecuniarias, señalando que las mismas afectan la imagen institucional, a pesar de haberse demostrado que la muerte de la víctima fue causada por terceros y no por miembros de la Policía.

- **LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, presentó recurso de apelación solicitando se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda.

Reitera las manifestaciones expuestas en la contestación de la demanda, sobre el alcance del Programa de Protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía, su concesión y valoración de la inclusión o no en el programa.

Afirma que en virtud de ello, ante la denuncia instaurada por la víctima, la Fiscalía dio traslado al comandante de Policía, precisamente porque no se

cumplían los requisitos de la Resolución N° 05101 de 2008, por no existir nexo causal entre una actuación procesal eficaz y el riesgo o amenaza que afrontaba.

Conforme lo anterior, considera que no existe nexo causal entre la actuación de la entidad y el resultado del hecho dañoso, por lo que no es posible predicar la responsabilidad de la Fiscalía.

Finalmente, reitera las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, hecho de un tercero, cumplimiento de un deber legal y ausencia de nexo causal.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.

- **LA POLICÍA NACIONAL**, aportó alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en el recurso de apelación formulado.
- **LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, aportó alegatos de conclusión, igualmente reiterando las manifestaciones contenidas en su recurso en relación con la improcedencia de reducir una falla en el servicio de la entidad señalando que el programa de protección de la entidad está dirigido a intervinientes decisivos en el proceso penal.
- **LA PARTE DEMANDANTE**, no hizo uso de este derecho.
- **EL MINISTERIO PÚBLICO** no presentó concepto en esta oportunidad, no obstante encontrarse debidamente notificado.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es competente el Tribunal Administrativo de Antioquia para resolver el recurso de alzada presentado en contra de la sentencia de primera instancia de los jueces administrativos.

Así mismo es procedente emitir un pronunciamiento de fondo, teniendo en cuenta que el medio de control de reparación directa fue ejercido en forma oportuna, esto es, dentro de los 2 años siguientes de la muerte de Edison

Alberto Molina Carmona, el 11 de septiembre de 2013, como lo expuso el a quo en audiencia inicial, al resolver sobre la excepción de caducidad formulada, decisión que se encuentra en firme.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

En los términos de los recursos de apelación formulados por las entidades condenadas en primera instancia, corresponderá a la Sala determinar si existe responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, por los perjuicios sufridos por los demandantes, con ocasión de la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona, ocurrida el 11 de septiembre de 2013, o si por el contrario como lo afirman las entidades, la obligación de protección que se predica no está en cabeza de las mismas.

Así mismo, deberá resolverse si es procedente el reconocimiento de perjuicios por afectación grave y relevante a bienes convencional y constitucionalmente protegidos.

3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

3.1. REPARACIÓN DIRECTA.

Según la Ley colombiana, es el medio procesal por medio del cual una persona, ya sea de derecho público o privado, puede exigirle a la administración una reparación por sus actuaciones, cuando ésta cause algún daño antijurídico, también puede ser usada por la administración para reclamar la indemnización del daño antijurídico causado a ella por un particular.

La Constitución Política en su artículo 90 establece:

"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

Como desarrollo de la anterior norma encontramos el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual:

“En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.”

3.2 PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA.

Aplicación del principio iura novit curia –el juez conoce el derecho-. Los procesos de responsabilidad, son de creación preponderantemente pretoriana, que se resuelven no únicamente con fundamento en normas legales sino en principios generales, en cuyo caso, en aplicación del principio iura novit curia, al que se acude en razón de la interpretación de la demanda, no está sujeta al razonamiento expuesto por las partes en cuanto al régimen de responsabilidad bajo el cual se debería estudiar la situación fáctica, estos deben limitarse a exponer los hechos y será el juez quien defina la norma y el régimen de responsabilidad aplicable al caso, lo que no implica una modificación a la causa petendi como lo ha sostenido en varias oportunidades la jurisprudencia del Consejo de Estado¹.

3.3. IMPUTABILIDAD DEL DAÑO.

Sea lo primero decir, que este factor –imputabilidad- hace alusión, en términos generales, a la atribución del daño antijurídico a las entidades convocadas por pasiva, o si se le quiere al Estado, representado por ellas.

Tal atribución, bien puede ser física o, jurídica, siendo esta última, la que más relevancia ostenta frente a diversos temas, específicamente aquellos en los que se discute el incumplimiento de un deber o, imperativo legal por omisión, precisamente, por cuanto en estos casos no hay físicamente un fenómeno cuya causación sea factible imputar a la entidad demandada.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B” Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero Bogotá D. C., nueve (9) de mayo de dos mil catorce (2014)

Como en el presente evento se imputa el daño a una falla por omisión, considera la Sala necesario sentar las siguientes premisas antes de abordar el estudio del caso concreto.

Para establecer si se estructura la responsabilidad, resulta relevante el estudio de los siguientes elementos:

- i) Daño antijurídico,
- ii) Existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios, bien porque se haya requerido la protección de las autoridades, ora porque de las circunstancias especiales del caso, tal necesidad sea evidente,
- iii) La omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso,
- iv) La relación causal entre la omisión y el daño (*Lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión*).²

Si bien, el deber de protección y seguridad, encuentra pleno asidero constitucional, específicamente en el artículo 2º, lo cierto es que no todo incumplimiento de esa obligación compromete la responsabilidad patrimonial del Estado.

En primer lugar, por cuanto la administración debe tener conocimiento de la situación particular, sea porque existió un requerimiento previo a la conducta dañina *–sin que se exija formalidad alguna–* o, porque de las circunstancias especiales que rodearon el caso se colegía o desprendía la necesidad de protección; situación esta última en la que, por obvias razones no es necesario requerimiento previo.

De otro lado, cabe advertir, que el incumplimiento de la obligación constitucional, también debe ser examinado, bajo los postulados de la relatividad de la falla del servicio. Es decir, la actuación de la administración

². CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN TERCERA; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03099-01(14443).

debe analizarse conforme lo que se espera en cada caso del servicio, teniendo en cuenta la dificultad mayor o menor de la misión, las circunstancias de tiempo, el lugar, los recursos humanos de que se disponía para repeler el hecho o la conducta dañosa, entre otros, sin desconocer las limitaciones económicas o presupuestales, naturalmente, pero sin que ellas, en todos los casos, releven a la Administración de su deber o impliquen el traspaso al ciudadano de dicha carga³.

En síntesis, el régimen invocado, la falla del servicio por omisión, requiere, según se anotó, de demostración del daño antijurídico, la existencia de una obligación de protección a cargo del Estado –sea porque existió requerimiento previo o, porque se infería de las circunstancias especiales del caso-, la omisión en el cumplimiento de tal obligación –*teniendo como referente que nadie está obligado a lo imposible*- y, la relación causal entre el daño y la omisión, de modo que de haberse realizado la actuación ordenada se habría impedido la producción de aquél.

En tales casos hablamos de la falla del servicio por omisión como título de imputación, que supone un incumplimiento imputable al Estado de sus obligaciones, en punto a la protección de la vida, bienes, honra y demás bienes jurídicos constitucionales consagrados en el inciso 2º del artículo 2 de la Constitución Política.

Ahora bien, por regla general, en el terreno de la falla en el servicio la prueba del vínculo de imputación se logra demostrando la relación de necesidad o determinación que ha existido entre la conducta activa u omisiva del Estado y el daño, y no, simplemente, acreditando la falla, ya que es factible que se produzca el incumplimiento de un deber constitucional, legal o reglamentario, o, incluso, una irregularidad en la ejecución de las funciones de las entidades públicas, pero sin que dichos comportamientos incidan en la producción del daño. En el régimen subjetivo de responsabilidad es ésta la premisa de la que parte el fallador y, por ende, es la hipótesis que el demandante tiene que desvirtuar, encaminando sus esfuerzos probatorios hacia la acreditación del nexo de causalidad, el cual no se presume.

³ En ese sentido se recuerda que si bien *no es posible responsabilizar al Estado Colombiano por todo tipo de falencias que las circunstancias de pobreza del país evidencian en multitud de casos "pues el juez tiene que ser consciente de la realidad social en que vive, y no dejarse deslumbrar por el universo que tienen las palabras o conceptos políticos o jurídicos", de allí no puede seguirse, como corolario obligado, que los daños que padecen los ciudadanos por vivir expuestos a situaciones de peligro permanente hayan de quedar siempre librados a la suerte de cada cual. Sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12.175.*

De este tema se han proferido en varias oportunidades conceptos sobre cómo endilgar la responsabilidad del Estado, cuando las personas acuden a sus funcionarios para que se le proteja su derecho a la vida y demás. Esto, partiendo de la premisa consagrada en Constitución Política en los artículos 2, 90, 216, 217, 218 y que tratan de los fines del Estado, las funciones de la Policía Nacional y la obligación del Estado de indemnizar a los administrados por las fallas o faltas de sus funcionarios por Acción u omisión.

*"(...) **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. De las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

***Artículo 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.*

***Artículo 218.** La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario".

Visto lo anterior, se entiende que la Carta Política le impone una obligación al Estado frente a la protección de los ciudadanos en cuanto a su vida, honra y bienes, al igual que la salvaguarda del ejercicio de los derechos de los ciudadanos, de tal suerte que el aparato estatal deba desarrollar sus herramientas en forma efectiva para el cumplimiento de sus fines.

Ahora, en sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el día 29 de mayo de 2014⁴, que se ha venido reiterando por la Corporación hasta la actualidad, se tienen las siguientes premisas que denotan el incumplimiento a los deberes de protección y seguridad que ostenta el Estado:

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-26-000-1998-00660-01(30377)

"(...) Al respecto, es pertinente recordar que la Sala ha establecido que el Estado es responsable de reparar los daños sufridos por las víctimas de un hecho violento causado por terceros cuando: (i) el mismo es perpetrado con la intervención o complicidad de agentes del Estado⁵, (ii) la persona contra quien se dirigió el ataque solicitó medidas de seguridad a las autoridades y éstas no se las brindaron⁶, (iii) la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida⁷ y (iv) en razón de las especiales circunstancias sociales y políticas del momento, el atentado era previsible y, sin embargo, no se adelantaron las acciones correspondientes⁸. Así, en estos casos, la Sala ha considerado que la responsabilidad del Estado surge por el incumplimiento del deber constitucional y legal de proteger la vida y la seguridad de la víctima, es decir, de la omisión respecto de la conducta debida, la misma que de haberse ejecutado habría evitado el resultado⁹ y la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del servicio¹⁰."

⁵ Sentencia de 4 de septiembre de 1997, expediente 10140, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros: "[I]a responsabilidad patrimonial de la administración en el caso sub - exámine no tiene discusión; los elementos probatorios aducidos al proceso muestran claramente que unidades adscritas al Ejército Nacional con sede en el Campo Capote al mando del teniente Luis Enrique Andrade colaboraron y apoyaron a la organización criminal que atacó a la señora Mariela Morales Caro quien se desempeñaba para entonces como juez 4a. de Instrucción Criminal del Distrito Judicial de San Gil. Se tiene igualmente establecido que el oficial con ocasión del ejercicio de sus funciones apoyó al grupo denominado 'los Masetos' a quienes la justicia de orden público atribuyó la autoría material de la emboscada que le costó la vida a la señora (...) en hechos acaecidos en día 18 de enero de 1989 en el corregimiento de la Rochela, jurisdicción de Simacota".

⁶ Supra n.º 6: "[e]n consecuencia, considera la Sala que conforme a las pruebas que obran en el expediente y a la jurisprudencia adoptada por la Sala, la muerte del Senador Manuel Cepeda Vargas es imputable al Estado, a título de falla del servicio por omisión, porque éste requirió en forma pública, en reuniones con funcionarios del Estado y a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, protección para su vida y la de los demás miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, por el grave riesgo que corrían, hecho que, además, era públicamente notorio, porque muchos de los miembros de esas agrupaciones de izquierda habían sido asesinados por razón de su militancia política".

⁷ Sentencia de 19 de junio de 1997, expediente 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández: "...los organismos encargados de prestar el servicio de seguridad a cargo del estado, incurrieron en omisión en el cumplimiento de sus funciones, por no haber tomado las medidas necesarias de protección del Dr. Low, a su regreso al país. No es necesario para que en este caso se estructure la falla en el servicio por omisión, que hubiera mediado una petición especial de protección, dado que esos mismos organismos fueron los que encontraron, estudiaron y analizaron las pruebas que contenían las amenazas; se refiere la Sala a los cassettes encontrados en Medellín donde había una conversación entre el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria y su abogado Guido Parra, en relación con la orden de dar muerte al Dr. Low. || Para el cabal cumplimiento de sus funciones a los organismos de seguridad les correspondía realizar una labor de inteligencia con miras a determinar la protección que ameritaba el Dr. Low, dado que conocían a ciencia cierta que era objeto de serias amenazas".

⁸ Sentencia de 30 de octubre de 1997, expediente 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque: "[e]l carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, sino de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible".

⁹ Sentencia de 28 de abril de 2010, expediente 18072, C.P. Myriam Guerrero de Escobar: "[p]or consiguiente, si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, ya que dada su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado siempre que se constate la ocurrencia de cualquiera de los siguientes aspectos: i) con fundamento en el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante); ii) con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o iii) se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de octubre de 2007, expediente 15567, M.P. Enrique Gil Botero]".

¹⁰ Sentencia de 21 de abril de 1994, expediente 8725, C.P. Daniel Suárez Hernández: "[p]ara la Sala no resulta suficiente la explicación que ofrece la Policía Nacional de que no se le podía brindar protección hasta el lugar de trabajo por cuanto los agentes no podían salir de la jurisdicción municipal. Aceptarla implicaría desconocer que dicha institución tiene carácter nacional y no está legalmente limitada para ejercer sus funciones en todo el territorio nacional. El obstáculo que podría ser administrativo, era superable por virtud de las especiales circunstancias que rodeaban el caso, mediante una orden del Comando de la Policía Nacional en Antioquia. || Ahora bien, como lo afirma en su alegato de conclusión la apoderada de la Policía Nacional, la función protectora que brinda esta entidad, antes que de resultado es de medio, y, precisamente observa la Sala, que la administración falló en ese punto al no brindarle a la víctima los medios suficientes, adecuados y oportunos para prevenir y evitar en lo posible los resultados trágicos inherentes a un atentado. Fue, pues, insuficiente y deficiente la prestación del servicio de vigilancia para el sindicalista Martínez Moreno, de donde se concluye que en el caso examinado se configuró una falla en el servicio de vigilancia a cargo de la Policía Nacional".

3.4. OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN Y VIGILANCIA A CARGO DEL ESTADO.

De otro lado, la obligación de protección y vigilancia a cargo del Estado tiene su principal fundamento en el artículo 2 de la Constitución Política, según el cual *"las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades"*.

En tal virtud, el Estado responderá por los daños sufridos por quienes han padecido una situación de riesgo o amenaza previamente conocida por las autoridades, ya sea porque el afectado solicitó medidas de protección o porque sus circunstancias de vulnerabilidad eran ampliamente conocidas por las instituciones de seguridad¹¹.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que la solicitud de protección constituye un elemento para la imputación de responsabilidad estatal, cuando no se tomaron las medidas pertinentes, y el hecho amenazado se materializó, pues se genera para éste una posición de garante en relación con la integridad del ciudadano:

*"(...) La misma jurisprudencia ha sido reiterada hasta la actualidad, siendo una postura consolidada aquella según la cual la Administración responderá patrimonialmente, a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección a las personas, al menos en dos eventos: "i) cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ii) cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones"*¹².

Sobre el particular, esta Subsección ha sostenido:

"... [L]a posición actual jurisprudencial sostiene que no es necesario el requerimiento formal de la víctima para exigir de las autoridades la tutela a su derecho de protección, sí ha sido un elemento constante en dichos precedentes, el necesario conocimiento que tengan las autoridades de las amenazas o de la situación de riesgo en que se encuentra la víctima, pues es lógico, que tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 1991, exp. 6296, CP: Daniel Suárez Hernández.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128).

"(...) Así pues, si bien la regla general es que quien ve amenazado o vulnerado su derecho debe demandar la protección de las autoridades respectivas, quienes entonces estarán en la obligación de adoptar las medidas que correspondan con el nivel de riesgo en que se encuentra la víctima, no obstante, las autoridades que por algún medio obtienen conocimiento o infieren una situación de riesgo inminente, están en la obligación de ejecutar el deber positivo de protección y seguridad a que tienen derecho los habitantes del territorio.

"(...) De manera, que siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenido de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordo el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada¹³..."¹⁴(...)" (Resaltos del texto)

Según la jurisprudencia transcrita, para que el Estado responda por el incumplimiento de la obligación de brindar protección y seguridad, se debe establecer que las autoridades tenían conocimiento de la situación de riesgo o peligro en que se encontraba la víctima, pues tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades.

4. ACERVO PROBATORIO

Respecto de la controversia sometida a juzgamiento de esta Sala, obran en el plenario los siguientes elementos probatorios que resultan jurídicamente relevantes en orden a resolver el fondo del litigio:

4.1. Prueba documental.

- Registros civiles de nacimiento de María Cupertina Pacheco Rodríguez, Miriam Carmona Villegas, Edison Alberto Molina Carmona, Alejandro Molina de la Pava, Sebastián Molina de la Pava, Marcelo Molina Ortegón, Luz Marina de la Pava Pacheco, Idalí Patricia Molina Carmona, Iris Adriana Molina Carmona,

¹³ Original de la cita: "En el mismo sentido ver sentencia del Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 22 de enero de 2014, exp. 27644".

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 7 de octubre de 2015. Exp. 35.544.

Maribel Molina Vargas, David Parra Molina, Guillermo León Tabares Carmona (fls. 47 a 59).

- Registro civil de defunción de Edison Alberto Molina Carmona (fl. 60).
- Declaraciones extraproceso rendidas por Luz Yurani Villa Martínez donde afirma conocer de la convivencia entre Edison Alberto Molina Carmona y Luz Marina de la Pava Pacheco que empezó desde el 10 de junio de 1997, Nelson Moreno Correa, María Elcy Lozano de Ruiz, Fernando Alonso González, Jairo Nevado, relacionados con la dependencia económica y afectación de familiares y; Luis Alberto Cifuentes Arias sobre hechos sucedidos alrededor de la muerte del señor Molina Carmona (fls. 63, 425 a 427).
- Decisión del ICBF fechada el 9 de agosto de 2007, donde se entrega la custodia y cuidado del menor David Molina Carmona, a la abuela materna Miriam Carmona Villegas y su tío Edison Molina Carmona (fl. 64 a 66).
- Quejas formuladas por el señor Edison Alberto Molina Carmona, ante la Procuraduría Provincial de Puerto Berrio, en contra de varios funcionarios de la administración municipal, escritos de objeción frente a contrataciones públicas y derechos de petición, presentados ante la alcaldía municipal y diferentes secretarías de la misma administración, escritos de objeción formuladas ante el Concejo municipal, frente a los proyectos de acuerdo (fls. 67 a 294).
- Extractos bancarios Edison Alberto Molina Carmona (fl. 296 a 320).
- Contratos de servicios profesionales suscritos por Edison Alberto Molina Carmona (fls. 321 a 326).
- Formato único de noticia criminal fechado el 27 de septiembre de 2012, en el cual el señor Molina Carmona denunció por los delitos de injuria y calumnia a varios funcionarios de la administración municipal y denuncia presentada, de la que se resalta: (fls. 327 a 334)

"(...) el Alcalde Municipal ROBINSON ALBERTO BAENA ZULUAGA, se presentó el pasado lunes 24 de septiembre de 2012 en el canal local de televisión Teleberrío, y profirió hostigamientos y ataques verbales, en contra del grupo social de oposición "LOS ENANOS" del cual hago parte, y en sus fuertes declaraciones nos acusa a los miembros del grupo opositor, de contratar sicarios para atentar contra la vida de las personas, de ser aliados de grupos armados ilegales (paramilitares) y de conspirar para causar la muerte a otros.

(...)

Es preocupante la situación, porque vivimos en un entorno de violencia generalizada con alta influencia de grupos violentos e ilegales, donde las palabras puede ser detonantes de desórdenes sociales y máxime cuando estas provienen del Alcalde como primera autoridad local, e incitan a la violencia, acrecientan los odios y polarizan el panorama social y político, en cualquier momento pueden servir como apología para que se atente contra la integridad de mi persona o de cualquiera de los miembros visibles del grupo de oposición. (...)"

- Formato único de noticia criminal fechado el 14 de agosto de 2013, en el que el señor Molina Carmona, interpone denuncia por amenazas, del que se resalta: (fls. 335 a 337).

"DESDE EL AÑO PASADO A RAÍZ DE LA OPOSICIÓN QUE HE VENIDO HACIENDO CON EL GRUPO DE LOS ENANOS A LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL SE HAN VENIDO PRESENTANDO UNA SERIE DE AMENAZAS MEDIANTE MENSAJES TELEFÓNICOS EN LAS REDES SOCIALES Y ESCRITOS QUE HAN DEJADO POR DEBAJO DE LA PUERTA DE MI OFICINA, SOBRE TODA ESTA SITUACIÓN HE DADO AVISO OPORTUNO A LA FISCALÍA CON SEDE EN ESTE MUNICIPIO Y A LA PROCURADURÍA PROVINCIAL. ANOCHE A LA MEDIA NOCHE RECIBÍ EN MI RESIDENCIA LA VISITA DE DOS AGENTES DE POLICÍA QUIENES ME INFORMARON QUE DURANTE SU PATRULLAJE RUTINARIO AL PASAR POR MI OFICINA LES INFORMARON Y SE PERCATARON DEL DAÑO CAUSADO EN LA VIDRIERA PRINCIPAL DE MI OFICINA, EL DAÑO CONSISTIÓ EN LA RUPTURA DEL VENTANAL DE LA VIDRIERA CON UNA PIEDRA DE GRAN TAMAÑO ENVUELTA EN UNA HOJA DE PAPEL QUE CONTENÍA UNA NOTA QUE DECÍA "TE QUEDAS QUIETO O TE DESAPARESES ENANO IJUEPUTA", HAN SIDO ALREDEDOR DE UNAS CUATRO NOTAS CON AMENAZAS ALGUNAS LLAMADAS TELEFÓNICAS Y MENSAJES EN EL FACEBOOK A TRAVÉS DE LA PROCURADURÍA PROVINCIAL HE TRATADO DE LLAMAR LA ATENCIÓN DEL ALCALDE MUNICIPAL Y SU SECRETARIO DE GOBIERNO YA QUE MEDIANTE SUS INTERVENCIONES EN UN CANAL LOCAL DE TELEVISIÓN CADA SEMANA INCITAN A LA VIOLENCIA EN CONTRA DE SICARIOS, DELINCUENTES, SUBVERSIVOS, QUE DE UNA U OTRA MANERA SE VIENEN MANIFESTANDO EN ESTE TIPO DE AMENAZAS, QUIERO DEJAR DOS HOJAS TAMAÑO CARTA CON LOS MENSAJES DE AMENAZAS (SIC)"

- Solicitud de medidas de protección fechada el 14 de agosto de 2013, proferida por la Unidad Local CTI Puerto Berrío y dirigida al Comandante de Policía del mismo municipio. (fls. 338)
- Queja interpuesta ante la Procuraduría Provincial de Puerto Berrio, solicitando actuación respecto de las amenazas recibidas, en la que se indicó: (fls. 341 y 342)

"(...) Nuevamente insisto señor Procurador en mis quejas, para que su despacho, observando su principal función: la preventiva, tome las medidas necesarias para que el señor Alcalde Municipal y Secretario de Gobierno, cesen en sus comentarios apológicos a la violencia en contra de sus opositores políticos, antes que las amenazas se materialicen en hechos mayores que pongan en riesgo la integridad física de las personas. (...)"

- Formato único de noticia criminal fechado el 11 de febrero de 2014, en el que Luz Marina de la Pava Pacheco, interpone denuncia por injuria, del que se resalta: (fls. 343 a 348).

"EL DÍA 10 DE FEBRERO DE 2014 EN UNA LOCUCIÓN HECHA POR EL ALCALDE ROBINSON BAHENA ZULUAGA EN EL CANAL TELEBERRÍO SIENDO APROXIMADAMENTE LA 1 DE LA TARDE, EL SEÑOR ROBINSON MUESTRA UN VIDEO DONDE INTERVIENE EL SEÑOR CRISTIAN EDUARDO GAVIRIA OSPINA, DONDE ESTA PERSONA HACE UNAS AFIRMACIONES DE MI ESPOSO EDISON ALBERTO MOLINA CARMONA ASESINADO EL PASADO 11 DE SEPTIEMBRE DE 2013, DONDE EL SEÑOR CRISTIAN GAVIRIA AFIRMA QUE LA MUERTE DE MI ESPOSO NO VENÍA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO ÉL HUBIESE AFIRMADO UNOS MESES ATRÁS EN PUERTO NARE EN LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL, SINO QUE SE DEBÍA A QUE MI ESPOSO ERA ABOGADO PENALISTA Y TENÍA MUCHOS CASOS PENALES Y UN PASADO OSCURO (...)"

- Solicitud de protección presentada por el Procurador Provincial de Puerto Berrio ante el Comandante de Policía del mismo municipio, en favor de Edison Alberto Molina Carmona, fechada el 15 de agosto de 2013 (fl. 355).
- Informes de prensa sobre la muerte del señor Molina Carmona (fls. 357 a 369, 456 y 457, 511 a 520).
- Informe de novedad dirigido el 19 de septiembre de 2013, al Comandante de Policía del Magdalena Medio, en el que se informa que en la fecha de muerte del señor Molina Carmona, uno de los patrulleros de la Estación de Policía tomó posesión del libro de población y posteriormente se registraron anotaciones que no corresponden con la realidad y copias del libro de población (fls. 371 a 384).
- Solicitud de medidas de protección y entrega de medidas en favor de Luz Marina de la Pava Pacheco, fechadas el 24 de septiembre de 2013 (fls. 385 a 390).
- Asignación especial de Fiscalía, para investigar el homicidio de Edison Alberto Molina Carmona (fls. 400 a 413).
- Constancias cancelación pago de gastos funerarios (fl. 416 a 418).
- Respuesta a derecho de petición suministrada el 9 de octubre de 2013, por el Departamento de Policía Magdalena Medio- Estación de Policía de Puerto Berrío, sobre las medidas de protección brindadas al señor Molina Carmona, del que se resalta: (fls. 428 a 430).

"Con referencia al primer punto para la fecha en marras en efecto el señor Edison Alberto Molina, recibió una amenaza, mediante la modalidad de un planfleto, en atención a estos hechos se procede a realizar el respectivo acompañamiento y por

ende que se le dan las respectivas recomendaciones del caso. Acto seguido y en atención este hecho ordenó a las patrullas del cuadrante que prestan su servicio en esa jurisdicción las respectivas revistas a la casa del señor Alberto Molina y así mismo se le suministran los números del citado cuadrante. (...)"

- Respuesta a derecho de petición suministrada el 17 de febrero de 2015, por el Departamento de Policía Magdalena Medio, en el que se informa que se dio apertura a investigación disciplinaria por la muerte de Edison Molina (fl. 431).
- Respuesta a derecho de petición suministrada el 9 de septiembre de 2015, por el Departamento de Policía Magdalena Medio, entregando copia de registros en aplicativo SECAD y libro de población de la Estación de Policía (fls. 432 a 453, 845 a 849).
- Respuesta a derecho de petición suministrada el 18 de septiembre de 2015, por parte de la Unidad Nacional de Protección, donde se indica que no se recibió solicitud de protección en favor de Edison Alberto Molina Carmona y/o estudios de riesgo (fl. 454).
- Informe rendido por el Comandante del Departamento de Policía Magdalena Medio ante el Director de la Policía Nacional, el 9 de febrero de 2014 en torno a la muerte del señor Molina Carmona (fls. 509 y 510).
- Expediente Investigación Disciplinaria SIJUR N° P-DEMAM-2014-015, adelantada por la Policía Nacional- Inspección General- Departamento de Policía Magdalena Medio- Oficina de Control Disciplinario Interno, frente al homicidio de Edison Alberto Molina Carmona (fl. 520 a 622, 797 y 798).
- Expediente penal radicado N° 055796000363201300438 adelantado por el homicidio de Edison Alberto Molina Carmona (4 Cuadernos separados).

4.2. Prueba testimonial

Fueron recepcionados dentro del presente asunto, los siguientes testimonios:

- **Nelson Moreno Correa**, (fls. 806), del que se resalta:

Afirma conocer a la señora Luz Marina de la Pava y otros integrantes de la parte demandante y haber conocido al fallecido Edison Molina, pues se encargaba de hacerles "vueltas" y transportarlos.

Señala que tiene conocimiento de la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona, afirmando que aquel había sido amenazado con unas piedras que le

habían lanzado a la oficina, pero indica que no conoce si eran por parte del alcalde o del secretario de gobierno o de otra persona, y más adelante señala que la muerte no sabe si fue a causa de amenazas o no.

Relata las afecciones sufridas por la señora Luz Marina quien afirma era la compañera permanente de Edison, así como el sufrimiento padecido por los hijos de aquellos.

Indica que los "*Enanos Porteños*", eran amigos de Edison Molina, y se reunían mucho.

Señala que no tiene conocimiento si la Policía hacía rondas por el sector.

Afirma que el señor Molina, vivía con su compañera, los hijos y la suegra y prestaba colaboración a su madre y a la suegra. Relata además lo que conoce de las relaciones familiares de los demandantes con la víctima.

- **Maria Elcy Lozano de Ruiz**, (fls. 806), del que se resalta:

Afirma conocer a los integrantes de la parte demandante porque su vivienda está ubicada al frente de la de aquellos.

Relata que al momento de los hechos, estaba sentada afuera de su casa ubicada al frente de la de la víctima, cuando vio que le dispararon a alguien y luego identificó que era Edison Molina.

Afirma que no tiene conocimiento si Edison estaba amenazado o no y manifiesta que aquel hacía parte del grupo denominado Enanos Porteños y que dicho nombre surgió porque el Alcalde municipal se había referido como *enano* al señor Edison, presuntamente por su baja estatura.

Relata lo que conoce de las relaciones familiares de los demandantes con la víctima y la relación de dependencia económica.

Indica no tener conocimiento si el señor Molina tenía protección, pero afirma que nunca se le vio con escoltas como si sucedió luego con su esposa.

5. CASO CONCRETO.

Pretende la parte demandante que se declare responsables administrativamente a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y Municipio de Puerto Berrío Antioquia, por los perjuicios sufridos a causa de la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona, ocurrida el 11 de septiembre de 2013, y que señalan tuvo lugar por la omisión de protección exigible de dichas entidades.

Al resolver sobre el asunto en primera instancia, el Juzgado Diecisiete Administrativo Oral de Medellín, decidió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, al considerar que respecto de la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, se encontró acreditada la falla del servicio con ocasión de la no adopción de las medidas de protección necesarias para salvaguardar la integridad física del señor Molina Carmona, quien había puesto en conocimiento de las autoridades las amenazas recibidas.

Contra la anterior decisión, las entidades condenadas interpusieron recurso de apelación, considerando que dentro de las obligaciones predicables de cada una de ellas, no está la de brindar medidas especiales de protección en favor de los administrados, por lo que no era exigible una actuación diferente de la que se acreditó y en el mismo sentido, consideran que se configuró la causal eximente de responsabilidad por el hecho exclusivo y determinante de un tercero. Adicionalmente, la Policía Nacional, considera que no era procedente el reconocimiento de perjuicios inmateriales, bajo la modalidad de afectación a bienes convencional y constitucionalmente relevantes, pues ello afecta la imagen de la institución.

Del material probatorio debidamente recaudado se tienen probados los siguientes hechos:

- El señor Edison Alberto Molina Carmona, quien residía en el Municipio de Puerto Berrío, era abogado de profesión y contaba con una oficina en el mismo municipio. Así se desprende de la tarjeta profesional expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, y los contratos de prestación de servicios que se allegaron.

A su vez, el señor Molina, se desempeñaba como periodista dirigiendo un programa denominado Consultorio Jurídico, espacio que además utilizaba para hacer denuncias relacionadas con la administración municipal de Puerto Berrío.

Así se desprende entre otros, de la certificación expedida por Puerto Berrío Estéreo 89.4FM.

Igualmente, el señor Molina Carmona, era reconocido como un asiduo opositor de la administración municipal, labor en virtud de la cual, presentó un sin número de denuncias ante las autoridades (Procuraduría, Defensoría, Fiscalía), respecto de hechos considerados constitutivos de corrupción, formulaba objeciones frente a la contratación de las autoridades municipales y frente a los proyectos de acuerdo discutidos al interior del Concejo Municipal. Así se desprende de las quejas, objeciones y peticiones allegadas al plenario.

- Igualmente conocido era al interior del Municipio, que la labor de oposición que desempeñaba el señor Molina, originó una serie de discusiones públicas con el mandatario local y el Secretario de Gobierno, discusiones que llevaron al alcalde a referirse al señor Molina como *enano*, siendo dicha discusión la que originó el nacimiento del grupo denominado los *Enanos Porteños*, conformado por varias personas que hacían oposición. Así mismo, dichas discusiones, llevaron al señor Molina a formular quejas ante la Procuraduría Provincial de Puerto Berrío, alegando que las declaraciones despectivas del alcalde local podrían fomentar la violencia en la localidad y poner en peligro su integridad.

- El día 14 de agosto de 2013, el señor Molina Carmona, fue víctima de amenazas cuando desconocidos atentaron contra su oficina lanzando piedras y rompiendo las ventanas de aquella, acto que se acompañó de panfletos amenazantes, en los que se señaló: "*TE QUEDAS QUIETO O TE DESAPARESES ENANO IJUEPUTA*", "*DEJE TRABAJAR GONORREA PORQUE NO ATACA OTROS SE CALLA O LO CALLAMOS*".

- Con ocasión del anterior hecho, el señor Edison Molina formuló denuncia ante la Fiscalía local de Puerto Berrío por el delito de amenazas y así mismo, presentó nueva queja ante la Procuraduría Provincial, en virtud de las cuales, ambas entidades, libraron oficios dirigidos al Comandante de la Estación de Policía del municipio, solicitando la adopción de medidas de protección en favor de aquel.

- En virtud de las solicitudes de protección, los policiales adscritos a la Estación de Policía, realizaban revistas esporádicas al sitio de residencia y lugar de trabajo del señor Molina.

- No obstante, el día 11 de septiembre de 2013, cuando el señor Molina se movilizaba en una moto junto con su compañera permanente Luz Marina de la Pava Pacheco, fue víctima de un ataque sicarial en el que le propinaron varios impactos con arma de fuego ocasionando su muerte.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que se encuentra debidamente acreditada la muerte del señor Edison Alberto Molina Carmona, y con ello el daño antijurídico que se predica, ya que la integridad física y la vida misma son bienes jurídicamente tutelados y nadie está obligado a soportar la pérdida o afectación de los mismos, pues en parte alguna el ordenamiento jurídico impone esta carga a ningún coasociado.

Sin embargo, no siendo suficiente constatar la existencia del daño antijurídico, es necesario realizar el correspondiente juicio de imputación, que permita determinar si dicho daño puede ser atribuido fáctica y jurídicamente a la entidad demandada, o si opera alguna de las causales exonerativas de responsabilidad.

Para ello, como se analizó en aparte anterior, se tiene que el fundamento de la obligación de protección y vigilancia a cargo del Estado, tienen su origen en el artículo 2 constitucional, según el cual *"las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades"*. No obstante, ello no deriva una responsabilidad en cabeza del Estado, de carácter absoluto, puesto que dicha responsabilidad solo es factible predicarse en aquellos casos en que la persona ha padecido previamente una situación de riesgo o amenaza conocida por las autoridades, bien porque aquel lo puso en conocimiento y solicitó la adopción de medidas de protección en su favor o bien porque las circunstancias de peligro eran ampliamente conocidas por las autoridades.

En este sentido, se advierte que conocida por parte de las autoridades la situación de riesgo o amenaza que se cierne sobre determinado sujeto, aquellas están obligadas a disponer las medidas necesarias para conjurar dicho riesgo, medidas que deben guardar la proporción necesaria con el riesgo o la situación de amenaza, pues no se trata simplemente de la adopción de medidas *formales o artificiosas*, sino que están *llamadas a impactar positivamente sobre la situación de amenaza cierta, real y concreta que existe sobre la vida o integridad física de un sujeto*¹⁵.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Bogotá, D.C., siete (7) de septiembre de dos mil quince (2015). Radicación: 54001-23-31-000-1999-01081-02 (34158).

En razón de ello, ha explicado la jurisprudencia que ante el conocimiento de la situación de riesgo, las entidades competentes deben adoptar las decisiones a que haya lugar según las circunstancias. Así lo explicó el Consejo de Estado, al señalar:

"19.13. Así las cosas, las autoridades competentes encargadas de valorar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo, deben ponderar racionalmente los factores objetivos y subjetivos, con el fin de determinar las circunstancias y establecer si hay lugar a la protección especial, teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos en la sentencia T-1026 de 2002:

i) Realidad de la amenaza: se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual "frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente;

ii) La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirija contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, en la cual se pueda establecer que el peligro que "corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen.

iii) La situación específica del amenazado: en este criterio se deben tener en cuenta "aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley.

Por ello, la autoridad competente deberá determinar, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, "sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población".

iv) El escenario en que se presentan las amenazas: de manera paralela a los criterios anteriores, es necesario analizar las circunstancias "históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas"¹⁶,¹⁷

*v) Inminencia del peligro: **la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo, en la cual también se debe tener en cuenta que "la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la***

¹⁶ Cita original: "Sentencias T-981 de 2001(M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)."

¹⁷ Frente al criterio del entorno donde se presenta la posible amenaza se anotó en la sentencia T-1026 de 2000, precitada, que se debe identificar si "(i) es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza".

medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas". Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe evaluar "cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.

19.14. La apreciación integral de todos los anteriores factores genera, en la autoridad competente, el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección especial a quien es objeto de amenaza¹⁸.¹⁹ (Subrayas de la Sala)

Están llamadas entonces las autoridades a verificar la situación de amenaza o peligro que llega a su conocimiento, teniendo especial precaución en torno a la determinación de la especial calidad del sujeto y el contexto de dichas amenazas, entendido el contexto como **un instrumento para medir el grado de previsibilidad del daño ocasionado por el tercero**²⁰. Es por ello, que ha resaltado el Consejo de Estado, que ostentan una calidad especial en este sentido alcaldes municipales, personeros, diputados, **periodistas**, docentes, reinsertados, líderes sindicales, **activistas políticos**, defensores de derechos humanos, autoridades de la Policía Nacional que trabajan en esquemas de seguridad, personas desplazadas -siempre y cuando dicha condición fuera conocida por el Estado- y los testigos intervinientes en procesos penales²¹.

Expuesto lo anterior, se comparte la posición del A quo al definir que respecto del presente evento se encuentra configurada una falla en el servicio de protección a cargo del Estado y en favor del señor Edison Alberto Molina Carmona, quien puso en conocimiento de las autoridades no solo las amenazas lanzadas en su contra a través del atentado contra sus bienes, sino que además informó de sus especiales calidades tratándose no solo de un abogado sino además de un periodista y un activo líder de oposición, en virtud de lo cual, ejercía un control político constante frente a las actuaciones de las autoridades locales. Así mismo, se encuentra acreditado que dichas calidades eran ampliamente conocidas en el municipio de Puerto Berrio.

¹⁸ Es oportuno hacer referencia al pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹, acerca de los efectos del incumplimiento de órdenes de adopción de medidas, que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención, partiendo del carácter obligatorio de las medidas provisionales que adopte dicha Corte, órdenes que "implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se encuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado¹⁹". Sin embargo, esto no significa que cualquier hecho, suceso o acontecimiento que afecte a los beneficiarios durante la vigencia de tales medidas, sea automáticamente atribuible al Estado. Es necesario valorar en cada caso la prueba ofrecida y las circunstancias en que ocurrió determinado hecho, aún bajo la vigencia de las medidas provisionales de protección".

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Bogotá., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 47001-23-31-000-2007-00447-01(42384)

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2014, rad. 26029.

²¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Bogotá D. C., treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00053-01(43676).

No obstante, se advierte que a pesar de ser ampliamente conocida la situación de riesgo y de haberse puesto directamente en conocimiento por parte de la víctima, las autoridades no adoptaron las medidas pertinentes y suficientes para evitar la materialización de las amenazas y del hecho en que aquel perdió la vida.

Ahora bien, corresponde a la Sala determinar, en virtud de los argumentos expuestos en los recursos de apelación, si dicha falla en el servicio es imputable a las entidades condenadas, Policía Nacional y Fiscalía.

Acerca de la imputación a la Fiscalía General de la Nación, el artículo 250 de la Constitución Política, atribuye a la Fiscalía General de la Nación, la competencia para adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar una investigación de los hechos que revistan de las características de un delito. Así mismo, a través de la Ley 418 de 1997, se puso a su cargo, el *"Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía"*, con el fin de otorgarles protección especial y asistencia social *"cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal"*.

Conforme lo anterior y como lo ha explicado el Consejo de Estado, no es necesario que la víctima tenga la condición de testigo dentro del proceso penal, para ser beneficiaria de las medidas de protección, pues en el caso concreto de las denuncias formuladas por amenazas, es precisamente el amenazado el principal interviniente de las denuncias formuladas²².

No obstante lo anterior, se tiene en el caso concreto que una vez recibida la denuncia por parte del señor Molina, la Fiscalía omitió la realización de cualquier estudio para verificar la procedencia de brindar por parte de la entidad, medidas de protección, y se limitó a oficiar al Comandante de Policía para que dentro de su competencia otorgara las que considerara necesarias. Así se desprende de la manifestación de la entidad, quien asegura que por no tratarse de un testigo o interviniente en el proceso penal no se realizó estudio de procedencia para su inclusión al programa de protección a cargo de la entidad.

Ahora, en lo que toca con las competencias de la Policía Nacional, el artículo 218 constitucional, establece que el fin primordial de la entidad es *"el mantenimiento*

²² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Bogotá., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 47001-23-31-000-2007-00447-01(42384)

de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz". En desarrollo de dicho precepto, el artículo 19 de la Ley 62 de 1993 dispuso como función general de la Policía, "*proteger a todas las personas residentes en Colombia*".

Con fundamento a lo anterior, se advierte que no solo por las funciones asignadas a la entidad sino además, en virtud de las solicitudes remitidas por la Procuraduría y la Fiscalía para que se brindaran las medidas de protección, y el conocimiento que tenía la institución a través de los agentes de policía al servicio del Comando de Policía del municipio, la institución estaba en el deber de brindarle seguridad y protección a la víctima, adoptando las medidas que de manera eficiente evitaran la materialización de las amenazas recibidas.

No obstante, se tiene que si bien se acreditó que por parte de los patrulleros adscritos al Comando, se realizaban visitas esporádicas a los sitios de residencia y trabajo de la víctima, tal como se puede comprobar de los reportes allegados del aplicativo SECAD, dichas revistas no obedecían a un plan debidamente configurado para hacer frente a la situación especial en que se encontraba aquel.

Es así que se tiene que las únicas medidas de protección brindadas, consistieron en unas recomendaciones de seguridad personal, el suministro de los contactos del cuadrante para que reportara cualquier novedad y unas visitas esporádicas, medidas que evidentemente no se compadecían con la situación de seguridad que había sido puesta en conocimiento de las autoridades y sobre todo, con las especiales calidades de aquel, quien se repite era un reconocido líder de oposición política en la zona.

Aunado a lo anterior, se advierte que dentro de los procesos disciplinario y penal, iniciados con ocasión de la muerte del señor Edison Molina, las declaraciones rendidas por los patrulleros de la institución, no son coincidentes en indicar las razones por las que se realizaban las revistas, así, mientras unos afirman que fue por orden del Comandante de Estación y en virtud de los oficios de Procuraduría y Fiscalía, otros señalan de manera vehemente que nunca recibieron dicha orden y que decidieron pasar las revistas bien porque conocían la situación de peligro de la víctima, o bien porque eran allegados a aquel y en ese sentido, procuraron brindarle protección.

Respecto de este punto, es preciso advertir no se encuentra situación que permita acreditar alguna duda respecto de la veracidad de los reportes consignados en el aplicativo SECAD, en razón de la afirmación realizada en oficio que obra a folios 50 del Cuaderno 4 del expediente penal, del cual se evidencia que los reportes obedecen efectivamente a la fecha y hora de realización de dichas visitas, siendo que se practicaron a partir de la solicitud recibida por parte del comando de policía para brindar medidas de protección al occiso, sin embargo, como ya se advirtió las mismas resultaron insuficientes para conjurar el peligro sobre la víctima.

Conforme a lo expuesto, se tiene que no están llamados a prosperar los argumentos de apelación expuestos por las entidades condenadas, referentes a que dentro de sus competencias no se encontraba la obligación de brindar especial protección a la víctima, pues tal como se demostró tanto la Fiscalía General de la Nación como la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, tienen a su cargo dicha obligación de rango constitucional. Así mismo, se advierte que pese a las manifestaciones en este sentido de las entidades, ninguna logró acreditar que ante la falta de recursos o en virtud de las competencias a ellas asignadas, pusieron en conocimiento de otra entidad la situación de amenaza en contra del señor Edison Molina, para que se adoptaran entonces medidas acordes con aquello, de donde resulta que la falla en el servicio, sí resulta imputable a aquellas.

Finalmente, y en torno a lo que tiene que ver con la causal eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero, alegado por la Policía en su recurso, se advierte que contrario a lo que aquella indicó, el a quo, sí resolvió sobre este punto, decisión en la que converge la posición de esta Sala de decisión, en tanto es necesario aclarar, que la imputación del daño a las entidades no se da en virtud de la comisión del hecho de manera activa, sino precisamente en la desatención de la obligación de protección que les era exigibles.

Así, frente a este tipo de asuntos, ha sido reiterada la jurisprudencia en señalar que *"la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, con su acción u omisión propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Esto se presenta cuando una persona que está amenazada hace el respectivo aviso de las amenazas a las autoridades y, a pesar de ello, estas no*

la protegen²³ o adoptan unas medidas de protección precarias e insuficientes²⁴, o cuando, si bien la persona no informó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla²⁵.²⁶

De forma que frente a este punto, tampoco le asiste razón a los recurrentes.

En consecuencia y según lo expresado en líneas anteriores, se procederá a confirmar la sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), proferida por el **JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, mediante la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda.

6. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS.

Frente a este punto, se advierte que la Policía Nacional, interpuso recurso de apelación en relación con los perjuicios reconocidos en la modalidad de afectación a bienes convencional y constitucionalmente protegidos, siendo preciso señalar que respecto de los demás perjuicios, no hay lugar a efectuar pronunciamiento en atención al principio de congruencia, por lo que se respecto de aquellos se dispondrá únicamente su actualización.

6.1. Perjuicio inmaterial por vulneración o afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados.

Frente al reconocimiento en la sentencia de primera instancia de este tipo de perjuicios, señala la Policía Nacional, que los mismos afectan la imagen de la institución, además de no resultar procedentes en tanto el hecho dañoso no fue producido por miembros de la entidad.

El Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto a las alteraciones que perjudican la calidad de vida de las personas por afectar o vulnerar derechos o bienes protegidos convencional o constitucionalmente, como por ejemplo, el del libre desarrollo de la personalidad, la honra y buen nombre, el derecho a la

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de noviembre de 2006, exp. 16626, C.P. Alier Hernández Enríquez.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 47001-23-31-000-2007-00447-01(42384)

verdad, por lo que su reparación se realiza mediante la adopción de medidas no pecuniarias, y excepcionalmente en casos en que la lesión del bien protegido sea de extrema gravedad a través del reconocimiento de una indemnización pecuniaria hasta de 100 SMLMV²⁷.

Al respecto, indicó el Consejo de Estado:

"i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.

ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.

iii) Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.

iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

15.4.2. La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos:

i) El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos. La reparación de la víctima está orientada a: (a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial.

ii) La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia.

iii) La legitimación de las víctimas del daño: se reconoce a la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º (sic) de consanguinidad, incluida la

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, rad. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas 'de crianza', en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.

iv) Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado

v) Es un daño que requiere de un presupuesto de declaración: debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales imputables al mismo, y se deben justificar y especificar las medidas de reparación integral adecuadas y pertinentes al caso, de tal manera que el Estado ejecute el debitum iuris. Las medidas de reparación integral operarán teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos, todo con el propósito de restablecer la dignidad de las víctimas, reprobando las relevantes violaciones a los derechos humanos y concretando las medidas de garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.

vi) Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, sin desconocer que las indemnizaciones que tradicionalmente han venido siendo reconocidas impactan directa o indirectamente en los derechos de las víctimas; sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas.²⁸.

En virtud de lo anterior, consideró el A quo en su providencia que se encontró acreditado que la situación de riesgo en contra de la víctima y que terminó con su muerte, fue causada en virtud de la labor de periodismo desempeñada y su constante oposición en actividades políticas, situación por la que la falla en el servicio de protección predicada de las demandadas, derivó además en la vulneración de los derechos convencional y constitucionalmente amparados, a la libertad de expresión y libertad de conciencia, protegidos por el Derecho Internacional.

La anterior posición, se comparte por esta Sala, en razón de las especiales circunstancias que rodearon el hecho, y principalmente las especiales calidades

²⁸ Consejo de Estado, sentencia unificación jurisprudencial de Sala de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014 (expediente 32.988).

del sujeto objeto de agresión, quien como se indicó anteriormente, era reconocido por su labor periodística que utilizaba para hacer públicas denuncias contra actos que consideraba reprochables respecto del actuar de las instituciones, y su férrea oposición frente a la administración local, situaciones que como bien lo explicó el a quo en su decisión, gozan de una especial protección en el Derecho Internacional y a pesar de las cuales, las demandadas adoptaron una posición absolutamente pasiva, frente a la situación de peligro puesta en su conocimiento, permitiendo con ello la materialización de las amenazas.

Es por ello, que no resultan de recibo los argumentos de apelación expuestos por la Policía Nacional, en primer lugar, porque no es dable predicar una afectación a la imagen institucional, como argumento para desechar la reparación integral de los perjuicios que se exige en este tipo de eventos; y en segundo término, porque las medidas no se imponen en razón de la participación directa de miembros de la institución en la producción del hecho dañoso, sino precisamente por la omisión en el cumplimiento de los deberes, encontrando además que las medidas ordenadas guardan íntima relación con la omisión predicada.

En ese sentido, se confirmará la decisión que sobre este punto, adoptó el juzgado de primera instancia.

6.2. Actualización condenas

Como se indicó previamente respecto del reconocimiento de perjuicios materiales y morales, no se formuló recurso de apelación por lo que solo resulta procedente ordenar su actualización.

Es así, que respecto de los perjuicios morales, se advierte que su imposición en salarios mínimos corresponde al valor de aquel a la fecha de ejecutoria de la presente decisión.

A su vez, en relación con los perjuicios materiales reconocidos en la modalidad de lucro cesante y daño emergente, su liquidación se actualizará en los siguientes términos²⁹:

"LUCRO CESANTE

²⁹ De acuerdo con liquidación efectuada por la contadora de la Corporación

Parámetros: (Sentencia de primera instancia)

- Fecha de los hechos 11 de septiembre 2013
- Ingresos de la Víctima al momento de los hechos \$2.066.713,00
- Expectativa de vida víctima al momento de los hechos: 39 años (468 meses)
- Expectativa de vida de la compañera permanente de la víctima al momento de los hechos: 43,7 años
- El periodo a indemnizar será determinado por la expectativa de vida de la víctima que resulta ser inferior a la de su compañera permanente, 39 años, equivalentes a 468 meses.
- Periodo consolidado (desde los hechos, 11 de septiembre de 2013 hasta fecha de la sentencia, 30 de agosto de 2022): 107,63 meses
- Periodo futuro: (desde 31 agosto de 2022 hasta vida probable): 360,37 meses
- Índice final agosto 2022: 120,27
- Índice inicial septiembre 2013: 79,73

Fórmula para actualizar la renta (ingreso de la víctima)

$$RA = \frac{R \times \text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde:

RA= Es la renta o ingreso mensual actualizado a obtener

R= Es la renta o ingreso mensual al momento de los hechos

If=Es el índice de precios al consumidor para el mes anterior a la fecha de la sentencia (julio).

Ii= Es el índice de precios al consumidor para la fecha de los hechos

$$RA = \$2.066.713,00 \times \frac{120,27}{79,73}$$

$$RA = \$3.117.566,44$$

RA= \$3.117.566,44 que por ser superior al salario mínimo lega mensual vigente que rige para el año 2022 (\$1.000.000,00), se tomará aquel para la liquidación.

Dicho valor se incrementará en un 25% por concepto de prestaciones sociales, y se reducirá en 25% por gastos del propio trabajador, dando como resultado una renta mensual de \$2.922.718,54.

LUCRO CESANTE CONSOLIDADO

Para calcular el lucro cesante consolidado, se aplicará la siguiente fórmula de matemáticas financieras, adoptada por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

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

Donde:

S = indemnización consolidada, es decir, la comprendida entre la fecha del hecho y la del fallo.

Ra = renta actualizada (\$2.922.718,54).

n = número de meses transcurridos entre la fecha del hecho (11 septiembre de 2013) y la fecha del fallo, (30 de agosto de 2022), esto es, 107,63 meses.

i = interés puro o técnico, 6% anual o 0,4867 mensual (se representa: 0,004867).

Entonces:

$$S = \$2.922.718,54 \frac{(1 + 0.004867)^{107,63} - 1}{0,004867} = \$412.163.292,11$$

En consecuencia, el monto a reconocer por LUCRO CESANTE CONSOLIDADO, a favor de los familiares del fallecido asciende a \$412.163.292,11 que corresponde al apoyo económico dejado de percibir durante el tiempo consolidado, esto es, 107,63 meses, los cuales serán distribuidos teniendo en cuenta que los hijos y el sobrino de EDISON ALBERTO MOLINA CARMONA para el momento de los hechos tenían las siguientes edades:

AFECTADOS	PARENTESCO	FECHA NACIMIENTO	EDAD AL MOMENTO DE LOS HECHOS	FALTANTE EN MESES PARA LOS 25	MESES CONSOLIDADO	MESES FUTURO
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA	HIJO	13/08/1997	16 AÑOS Y 28 días	8,92 años (107,07 meses)	107,07	0
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	HIJO	5/04/2002	11 AÑOS, 5 MESES Y 6 DIAS	13,57 años (162,80 meses)	107,63	55,17
MARCELO MOLINA ORTEGON	HIJO	18/10/2004	8 AÑOS, 10 MESES Y 22 DIAS	16,10 años (193,23 meses)	107,63	85,6
DAVID PARRA MOLINA	SOBRINO	14/10/2004	8 AÑOS, 10 MESES Y 18 DIAS	16,09 años (193,10 meses)	107,63	85,47

-Los primeros 107,07 meses \$ 410.018.802,25

- 1) 50% para la cónyuge LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO \$205.009.401,13
- 2) 50% para los hijos ALEJANDRO Y SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA, MARCELO MOLINA ORTEGON y el sobrino DAVID PARRA MOLINA \$205.009.401,12 (\$ 51.252.350,28 para cada una)

-Los siguientes 0,56 meses \$2.144.489,86

- 1) 50% para la cónyuge LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO \$1.072.244,93, mas \$134.030,62 por acrecimiento, para un total de \$1.206.275,55.
- 2) Para los hijos SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA, MARCELO MOLINA ORTEGON y el sobrino DAVID PARRA MOLINA la suma de \$268.061,23 para cada uno, mas \$44.676,87 por acrecimiento para un total de \$312.738,10 para cada uno.

BENEFICIARIOS	DISTRIBUCIÓN LUCRO CESANTE CONSOLIDADO (Pd2)	VALOR Y % A DISTRIBUIR POR ACRECIMIENTO	ACRECIMIENTO	TOTAL
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO	\$ 1.072.244,93	6,25%	\$ 134.030,62	\$ 1.206.275,55
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA		\$ 268.061,23		\$ 0,00
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	\$ 268.061,23	2,08%	\$ 44.676,87	\$ 312.738,10
MARCELO MOLINA ORTEGON	\$ 268.061,23	2,08%	\$ 44.676,87	\$ 312.738,10
DAVID PARRA MOLINA	\$ 268.061,23	2,08%	\$ 44.676,87	\$ 312.738,10
TOTAL	\$ 1.876.428,63		\$ 268.061,23	\$ 2.144.489,86

LUCRO CESANTE FUTURO

Que se hallará mediante la fórmula:

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

$$i (1+i)^n$$

Donde:

S = indemnización futura, es decir, la comprendida entre la fecha del fallo y el momento en que cesaría el lucro cesante.

Ra = renta actualizada.

n = número de meses entre la fecha del fallo y el cese de la ayuda.

i = interés puro o técnico (0.004867).

Entonces:

$$S = \$2.922.718,54 \times \frac{(1 + 0.004867)^{360,37} - 1}{0,004867 (1+.004867)^{360,37}} = \$ 496.128.367,34$$

Valor que corresponde a los ingresos que los dependientes del señor EDISON ALBERTO MOLINA CARDONA dejaron de percibir, como quiera que dicha renta la habría destinado al grupo familiar. Para el efecto, toda vez que, para el periodo anticipado hay lugar a reconocer lucro cesante con acrecimiento, dicho valor deberá discriminarse por periodos en atención a la siguiente formula:

$$Vd = (Rf/Tfut) * Pd$$

En la cual,

Vd = El valor a distribuir.

Rf = Renta futura

Tfut = Periodo futuro total.

Pd = El periodo a liquidar.

Ahora, dicho valor deberá asignarse teniendo en cuenta que el joven SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA le restan 55,17 meses para cumplir los 25 años, época en la que se supone su independencia, asimismo, que al joven MARCELO MOLINA ORTEGON le restaría un periodo de 85,60 meses, y a DAVID PARRA MOLINA le restaría 85,47 meses.

El resto, esto es, 274,77 meses de lucro cesante futuro que corresponden al resto de la expectativa de vida probable del fallecido, se asigna a la cónyuge conforme a los lineamientos de la sentencia de primera instancia.

En los primeros 55,17 meses de lucro cesante futuro (*Pd1*), mientras SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA hijo del occiso, alcanza los 25 años, se asigna el valor de la renta futura a distribuir (*Vd*) en ese periodo, así:

$$Vd = (Rf/Tfut) \times Pd1$$

$$Vd = \frac{\$496.128.367,34 \times 55,17}{360,37 m}$$

$$Vd = \$75.953.608,86$$

$$Vd = \$75.953.608,86$$

1) 50% para la cónyuge LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO \$ 37.976.804,43

2) 50% para los hijos SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA, MARCELO MOLINA ORTEGON y el sobrino DAVID PARRA MOLINA \$ 37.976.804,43 (\$ 12.658.934,81 para cada uno)

En los siguientes 30,30 meses de lucro cesante futuro (Pd2), mientras DAVID PARRA MOLINA sobrino del occiso, alcanza los 25 años, se asigna el valor de la renta futura a distribuir (Vd) en ese periodo, así:

$$Vd = (Rf/Tfut) \times Pd2$$

$$Vd = \frac{\$496.128.367,34 \times 30,30}{360,37 m}$$

$$Vd = \$ 41.714.597,58$$

1) Y la porción que le hubiere correspondido al segundo hijo SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA, esto es, \$6.952.432,93, acrece las cuotas de los demás beneficiarios así:

LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO (compañera permanente) 8,33%

MARCELO MOLINA ORTEGON (hijo) 4,16%

DAVID PARRA MOLINA (sobrino) 4,16%

Entonces, el valor de la renta distribuida correspondiente el lucro cesante futuro (Pd2), quedará así:

BENEFICIARIOS	DISTRIBUCIÓN LUCRO CESANTE FUTURO (Pd2)	VALOR A DISTRIBUIR POR ACRECIMIENTO	ACRECIMIENTO	TOTAL
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO (CP)	\$ 20.857.298,79	8,33%	\$ 3.476.216,47	\$24.333.515,26
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA (H)		\$ 6.952.432,93		
MARCELO MOLINA ORTEGON (H)	\$ 6.952.432,93	4,16%	\$ 1.738.108,23	\$ 8.690.541,16
DAVID PARRA MOLINA (S)	\$ 6.952.432,93	4,16%	\$ 1.738.108,23	\$ 8.690.541,16
TOTAL	\$34.762.164,65		\$ 6.952.432,93	\$41.714.597,58

En los siguientes 0,13 meses de lucro cesante futuro (Pd3), mientras MARCELO MOLINA ORTEGON hijo del occiso, alcanza los 25 años, se asigna el valor de la renta futura a distribuir (Vd) en ese periodo, así:

$$Vd = (Rf/Tfut) \times Pd3$$

$$Vd = \frac{\$496.128.367,34 \times 0,13}{360,37 m}$$

$$Vd = \$ 178.973,52$$

1) Y la porción que le hubiere correspondido al sobrino DAVID PARRA MOLINA, esto es, \$37.286,15, acrece las cuotas de los demás beneficiarios así:

LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO (compañera permanente) 10,41%

MARCELO MOLINA ORTEGON (hijo) 10,41%

BENEFICIARIOS	DISTRIBUCIÓN LUCRO CESANTE FUTURO (Pd3)	VALOR A DISTRIBUIR POR ACRECIMIENTO	ACRECIMIENTO	TOTAL
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO (CP)	\$ 104.401,22	10,41%	\$ 18.643,08	\$ 123.044,30
DAVID PARRA MOLINA (S)		\$ 37.286,15		

MARCELO MOLINA ORTEGON (H)	\$ 37.286,15	10,41%	\$ 18.643,08	\$ 55.929,23
----------------------------	--------------	--------	--------------	--------------

TOTAL LUCRO CESANTE DISTRIBUIDO (Pd3) \$ 37.286,15 \$ 178.973,52

Para los últimos 274,77 meses de lucro cesante futuro (Pd4), esto es, el resto de la expectativa de vida probable del fallecido, se asigna el valor de la renta futura a distribuir (Vd) en ese periodo, a la cónyuge conforme a los lineamientos de la sentencia de primera instancia, esto es, del 100% de la renta actualizada se restan el 50% como gastos que destinaria el fallecido para sus actividades y gastos personales, así:

$$RA = \$3.117.566,44$$

La renta actualizada se incrementará en un 25% que corresponde a prestaciones sociales, y se disminuye en un 50% como gastos personales del fallecido.

$$RA = \$3.117.566,44 + \$779.391,61 - \$1.948.479,00 = \$1.948.479,00$$

Luego se aplica la fórmula para el cálculo del lucro cesante, esto es:

$$LCF = \$1.948.479,00 \times \frac{(1 + 0.004867)^{274,77} - 1}{0,004867 (1 + 0.004867)^{274,77}} = \$ 294.892.030,93$$

Para la cónyuge LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO \$ 294.892.030,93

En resumen, por concepto de lucro cesante se liquidaron las siguientes sumas:

BENEFICIARIOS	LUCRO CESANTE CONSOLIDADO	LUCRO CESANTE FUTURO	VALOR TOTAL
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO	\$ 206.215.676,68	\$ 357.325.394,92	\$ 563.541.071,60
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.252.350,28	\$ 0,00	\$ 51.252.350,28
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.565.088,38	\$ 12.658.934,81	\$ 64.224.023,19
MARCELO MOLINA ORTEGON	\$ 51.565.088,38	\$ 21.405.405,20	\$ 72.970.493,58
DAVID PARRA MOLINA	\$ 51.565.088,39	\$ 21.349.475,96	\$ 72.914.564,35
TOTALES	\$ 412.163.292,11	\$ 412.739.210,89	\$ 824.902.503,00

No obstante, en la sentencia de primera instancia se analizó el valor de las pretensiones por lucro cesante, cifras debidamente actualizadas a la fecha de la sentencia; y se determinó que la condena se limita a dicha pretensión; si ésta resulta menor al monto liquidado por el despacho; y por el contrario si resulta mayor la pretensión, entonces se limita la condena, al monto de lucro cesante determinado por el despacho.

Por lo anterior se procede a actualizar el valor de las pretensiones para cada uno de los demandantes.

$$RA = R \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde:

RA= Es el valor de la pretensión por lucro cesante actualizado.

R= Es el valor de la pretensión del lucro cesante al momento de presentar la demanda.

If=Es el índice de precios al consumidor para el mes anterior a la fecha de la sentencia (julio) 120,27.

Ii= Es el índice de precios al consumidor para la fecha de presentación de la demanda, (noviembre de 2015) 87,51.

DEMANDANTES	PRETENSIONES LUCRO CESANTE	IPC INICIAL (FECHA PRESENTACION DEMANDA)	IPC FINAL (FECHA SENTENCIA)	TOTAL ACTUALIZADO
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO	\$ 136.291.205,00	87,51	\$ 120,27	\$ 187.312.801,11
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA	\$ 60.785.808,65	87,51	\$ 120,27	\$ 83.541.414,77
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	\$ 63.900.563,00	87,51	\$ 120,27	\$ 87.822.199,89
MARCELO MOLINA ORTEGON	\$ 63.732.194,00	87,51	\$ 120,27	\$ 87.590.800,74
DAVID PARRA MOLINA	\$ 63.732.194,00	87,51	\$ 120,27	\$ 87.590.800,74

TOTAL **\$ 388.441.964,65** **\$ 533.858.017,24**

En consecuencia, y una vez comparado el valor de las pretensiones por lucro cesante debidamente actualizado; con las cifras resultantes de la liquidación del lucro cesante consolidado y futuro; se concluye que por ser superior el valor de las pretensiones, a la suma liquidada en la sentencia de primera instancia debidamente actualizada; el valor concedido para los siguientes demandantes será el de esta liquidación.

BENEFICIARIOS	LUCRO CESANTE CONSOLIDADO	LUCRO CESANTE FUTURO	VALOR TOTAL
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.252.350,28	\$ 0,00	\$ 51.252.350,28
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.565.088,38	\$ 12.658.934,81	\$ 64.224.023,19
MARCELO MOLINA ORTEGON	\$ 51.565.088,38	\$ 21.405.405,20	\$ 72.970.493,58
DAVID PARRA MOLINA	\$ 51.565.088,39	\$ 21.349.475,96	\$ 72.914.564,35
TOTALES	\$205.947.615,43	\$ 55.413.815,97	\$ 261.361.431,40

Y por ser inferior el valor de las pretensiones de la señora LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO, a la suma liquidada en la sentencia de primera instancia debidamente actualizada a la fecha; la condena se limita al valor pedido, esto es:

DEMANDANTES	PRETENSIONES LUCRO CESANTE	IPC INICIAL (FECHA PRESENTACIÓN DEMANDA)	IPC FINAL (FECHA SENTENCIA)	TOTAL ACTUALIZADO
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO	\$ 136.291.205,00	87,51	\$ 120,27	\$ 187.312.801,03

En resumen, por concepto de lucro cesante se reconocerán las siguientes sumas:

BENEFICIARIOS	LUCRO CESANTE CONSOLIDADO	LUCRO CESANTE FUTURO	VALOR TOTAL
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO	\$ 22.518.081,60	\$164.794.719,43	\$ 187.312.801,03
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.252.350,28	\$ 0,00	\$ 51.252.350,28

SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.565.088,38	\$ 12.658.934,81	\$ 64.224.023,19
MARCELO MOLINA ORTEGON	\$ 51.565.088,38	\$ 21.405.405,20	\$ 72.970.493,58
DAVID PARRA MOLINA	\$ 51.565.088,39	\$ 21.349.475,96	\$ 72.914.564,35
TOTALES	\$228.465.697,03	\$220.208.535,40	\$ 448.674.232,43

TOTAL LUCRO CESANTE: CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS (\$448.674.232,43) M/CTE.

DAÑO EMERGENTE

Corresponde a los siguientes gastos funerarios relacionados con el sepelio del señor MOLINA CARMONA, debidamente indexados; teniendo en cuenta la fecha en que se realizó el pago (Ipc Inicial) y la fecha de ésta sentencia (Ipc final).
Fórmula para indexar

$$RA = \frac{R \times \text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Factura a nombre de Funeraria Gómez por valor de \$2.500.000,00

$$RA = \frac{\$2.500.000,00 \times (120,27)}{79,73}$$

$$RA = \$3.771.165,00$$

Recibo de caja expedido en noviembre de 2013 por la MARMOLERIA MODERNA por valor de \$2.700.000,00.

$$RA = \frac{\$2.700.000,00 \times (120,27)}{79,35}$$

$$RA = \$4.092.363,00$$

TOTAL DAÑO EMERGENTE: SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$7.863.528,00) M.L."

7. COSTAS.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptó la postura del Código General del Proceso, que atiende el criterio objetivo para la condena en costas.

El H. Consejo de Estado puntualizó:

"d- Por su parte, el artículo 365 del CGP que fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo de la norma, al señalar lo siguiente: "[...] **La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.** (Negrillas de la Sala)

*Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. [...]*³⁰

Ahora bien, sobre la condena en costas en esta instancia, el artículo 365 numeral 4 del Código General del Proceso, a su tenor literal prescribe:

"ARTÍCULO 365. CONDENACIÓN EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...)

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión."

En relación con la liquidación de las agencias en derecho, el artículo 366 del Código General del Proceso establece:

"Artículo 366. Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

³⁰ 4CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencias 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01.

(...)” (Subrayas de la Sala)

De allí que se imponga para las entidades condenadas, la condena en costas en segunda instancia, con inclusión en agencias en derecho, las cuales serán fijadas y liquidadas por la Secretaría del A- quo.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA QUINTA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el día veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), por el **JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, mediante la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones esgrimidas en esta decisión.

SEGUNDO: ACTUALIZAR las condenas por concepto de perjuicios morales en el salario mínimo legal vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, y por perjuicios materiales en los siguientes términos:

LUCRO CESANTE:

BENEFICIARIOS	LUCRO CESANTE CONSOLIDADO	LUCRO CESANTE FUTURO	VALOR TOTAL
LUZ MARINA DE LA PAVA PACHECO	\$ 22.518.081,60	\$164.794.719,43	\$ 187.312.801,03
ALEJANDRO MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.252.350,28	\$ 0,00	\$ 51.252.350,28
SEBASTIAN MOLINA DE LA PAVA	\$ 51.565.088,38	\$ 12.658.934,81	\$ 64.224.023,19
MARCELO MOLINA ORTEGON	\$ 51.565.088,38	\$ 21.405.405,20	\$ 72.970.493,58
DAVID PARRA MOLINA	\$ 51.565.088,39	\$ 21.349.475,96	\$ 72.914.564,35
TOTALES	\$228.465.697,03	\$220.208.535,40	\$ 448.674.232,43

DAÑO EMERGENTE:

En favor de Luz Marina de la Pava Pacheco, la suma de **SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$7.863.528,00) M.L.C.**

TERCERO: De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, se condena en costas en segunda instancia a las entidades declaradas responsable administrativamente, con inclusión de agencias en derecho, las cuales deberán ser liquidadas por la Secretaría de la instancia previa.

CUARTO: El pago de la condena impuesta en la presente sentencia, se cumplirá de conformidad con lo dispuesto en los artículos 192, 193 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: EJECUTORIADA la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

Firma escaneada. Reparación Directa
Exp. No. 017 2016 00449 / Confirma Sentencia/Concede


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

017-2016-00449 confirma fallo (accede) JLAF


DANIEL MONTERO BETANCUR
SALVO EL VOTO PARCIALMENTE

RD-017-2016-00449-Confirma sentencia-JLAF


VANNESA ALEJANDRA PÉREZ ROSALES
Aclaración de voto