



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Radicación:** 76001233300020130098101 (54175)  
**Demandante:** MAYERLY JARAMILLO SOTO Y OTROS  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y OTROS

**Tema:** Homicidio de concejal. Omisión en el deber de seguridad y protección. No se acreditó un nivel de riesgo que significara la implementación de medidas especiales de protección. No se probó falla del servicio.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional contra la sentencia del 16 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

El 28 de octubre de 2007, Carlos Arbey Guerrero Urbano fue elegido concejal del municipio de Vijes (Valle del Cauca), para el periodo constitucional 2008 – 2011. Posteriormente, el 14 de marzo de 2008, el señor Guerrero Urbano informó a la Personería de dicho municipio que había sido víctima de amenazas y seguimientos, por lo que requería de *“protección policial”*. Así las cosas, el 14 de abril de esa anualidad, la SIPOL de la Policía de Cali realizó un estudio de riesgo al cabildante que arrojó como resultado *“nivel de riesgo ordinario”*. Por ello, la institución policial le brindó asesoría en materia de seguridad y le entregó un manual con recomendaciones básicas de autoprotección. Finalmente, el 14 de octubre de 2011, el concejal Carlos Arbey Guerrero Urbano fue asesinado por desconocidos. Los demandantes consideran que la Nación – Fiscalía General de la Nación y el



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

Ministerio de Defensa – Policía Nacional son patrimonialmente responsables por la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano, toda vez que “[...] no adoptaron medidas efectivas, prontas y contundentes tendientes a proteger su más sagrado bien jurídico: la vida”.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

El 20 de septiembre de 2013<sup>1</sup>, Mayerly Jaramillo Soto, en nombre propio y en representación de Jenny Tatiana y María Isabel Guerrero Jaramillo, María Tránsito Urbano Escobar, Juan David García Guerrero, Viviana Marcela Guerrero Velasco, Diana Johanna Mazuera Guerrero; y Paola Andrea, Alba Rocío, Hernán Alonso, Paulina, Luis Enrique, Trinidad y Dora Lili Guerrero Urbano, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, para que se les declarara patrimonialmente responsables por la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano.

Como pretensiones de su demanda, el extremo activo solicita condenar a las entidades demandadas a pagar a cada uno de los demandantes, por perjuicios morales, 100 SMLMV; por daño a la vida de relación, 100 SMLMV; y por daño emergente y lucro cesante, las sumas que resulten probadas en el proceso.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que el 28 de octubre de 2007 Carlos Arbey Guerrero Urbano fue elegido concejal del municipio de Vijes (Valle del Cauca), para el periodo constitucional 2008 – 2011.

Indica que el 14 de marzo de 2008, el señor Guerrero Urbano informó a la Personería de dicho municipio que había sido víctima de amenazas y seguimientos, por lo que requería de “protección policial”.

<sup>1</sup> Fl. 99 a 109, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

Señala que el 14 de abril de esa anualidad, la SIPOL de la Policía de Cali realizó un estudio de riesgo al cabildante que arrojó como resultado *“nivel de riesgo ordinario”*. Por ello, la institución policial le brindó asesoría en materia de seguridad y le entregó un manual con recomendaciones básicas de autoprotección.

Afirma que el 14 de octubre de 2011, el concejal Carlos Arbey Guerrero Urbano fue asesinado por desconocidos.

Los demandantes consideran que la Nación – Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional son patrimonialmente responsables por la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano, toda vez que *“[...] no adoptaron medidas efectivas, prontas y contundentes tendientes a proteger su más sagrado bien jurídico: la vida”*.

## 2. Contestaciones

El 9 de diciembre de 2013<sup>2</sup>, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y ordenó su notificación a las entidades demandadas y al Ministerio Público.

2.1. La Nación – Fiscalía General de la Nación<sup>3</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que sus actuaciones se adelantaron en cumplimiento de las prerrogativas constitucionales y legales que le habían sido conferidas. Asimismo, advirtió que el daño antijurídico alegado por los demandantes no le era imputable, dado que no tuvo injerencia en su causación. Formuló como excepción la que denominó *“hecho perpetrado por un tercero como causal de exoneración”*.

2.2. La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional<sup>4</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que los medios de convicción obrantes en el plenario no permitían acreditar que el concejal asesinado hubiere requerido

<sup>2</sup> Fl. 131 a 132, C.1.

<sup>3</sup> Fl. 144 a 149, C.1.

<sup>4</sup> Fl. 206 a 212, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

medidas especiales de seguridad y protección. Asimismo, indicó que el concejal Guerrero Urbano había sido renuente a firmar las minutas de guardia y que salía de su residencia sin avisar al "policía padrino" y a la patrulla del cuadrante. También, subrayó que el cabildante protagonizó varios escándalos y riñas en el municipio y que frecuentaba establecimientos públicos de venta de bebidas alcohólicas. Formuló como excepciones las que denominó cobro de lo no debido, falta de causalidad entre el daño y la falla del servicio y hecho exclusivo de un tercero.

### 3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 13 de noviembre de 2014<sup>5</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. Los demandantes<sup>6</sup> y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional<sup>7</sup> reiteraron los argumentos expuestos en el escrito de la demanda y en la contestación de éste, respectivamente.

3.2. La Nación – Fiscalía General de la Nación y el Ministerio Público guardaron silencio<sup>8</sup>.

### 4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 16 de marzo de 2015<sup>9</sup> el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al constatar que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional omitió el deber de seguridad y protección frente al cabildante, pues a pesar de que Carlos Arbey Guerrero Urbano había puesto en conocimiento de las autoridades que había sido víctima de amenazas y seguimientos, no implementó medidas de protección tendientes a preservar su vida. Por otra parte, declaró de oficio la falta de legitimación en la causa

<sup>5</sup> Fl. 258, C.1.

<sup>6</sup> Fl. 276 a 280, C.1.

<sup>7</sup> Fl. 361 a 371, C.1.

<sup>8</sup> Fl. 281, C.1.

<sup>9</sup> Fl. 282 a 308, C.3.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

por pasiva de la Nación - Fiscalía General de la Nación al evidenciar que no tuvo injerencia en la causación del hecho lesivo alegado por los accionantes.

Al efecto sostuvo que: “[...] se acreditó que la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano tuvo nexo con la omisión al deber de seguridad y protección, debido a las constantes amenazas que había sido objeto y que fueron puestas en conocimiento de las autoridades, frente a lo cual no se ejecutó una protección para impedir el peligro que pendía sobre él y dio lugar a su asesinato [...] Por último, habrá lugar a declarar de oficio la falta de legitimación en la causa de la Nación – Fiscalía General de la Nación por cuanto no recaía sobre ella la protección del servidor público inmolado”.

En la parte resolutive el *a quo* condenó exclusivamente a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar, por perjuicios morales, 100 SMLMV a Mayerly Jaramillo Soto, Jenny Tatiana Guerrero Jaramillo, María Isabel Guerrero Jaramillo, María Tránsito Urbano Escobar, y 50 SMLMV a Juan David García Guerrero, Viviana Marcela Guerrero Velasco, Diana Johanna Mazuera Guerrero, Paola Andrea, Alba Rocío, Hernán Alonso, Paulina, Luis Enrique Trinidad y Dora Lili Guerrero Urbano; y por lucro cesante, las sumas de \$71.935.959, \$26.908.746 y \$ 20.448.345 a Mayerly Jaramillo Soto, Jenny Tatiana Guerrero Jaramillo y María Isabel Guerrero Jaramillo, respectivamente. Por otra parte, el Tribunal condenó en costas a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

## 5. Recurso de apelación

El 6 de abril de 2015<sup>11</sup> la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional interpuso

<sup>10</sup> “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

<sup>11</sup> Fl. 315 a. 322, C.3.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

recurso de apelación, el cual fue concedido el 7 de septiembre de 2015<sup>12</sup> y admitido el 14 de octubre de 2015<sup>13</sup>.

5.1. La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional<sup>14</sup> argumentó que la muerte del Carlos Arbey Guerrero Urbano no le era imputable toda vez que adoptó las medidas de protección a su favor, de conformidad con su nivel de riesgo. Asimismo, reiteró que el concejal Guerrero Urbano había sido renuente a firmar las minutas de guardia e igualmente informó que salía de su residencia sin avisar al “policia padrino” y a la patrulla del cuadrante. Finalmente, subrayó que el cabildante protagonizó varios escándalos y riñas en el municipio y que frecuentaba establecimientos públicos de venta de bebidas alcohólicas.

## 6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 25 de noviembre de 2015<sup>15</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. La parte demandante<sup>16</sup>, la Nación – Fiscalía General de la Nación<sup>17</sup> y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional<sup>18</sup> reiteraron los argumentos expuestos en el escrito de la demanda, en la contestación de ésta y en el recurso de apelación, respectivamente.

6.2. El Ministerio Público<sup>19</sup> solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, porque “[...] el homicidio de Carlos Arbey Guerrero Urbano se debió a una omisión al deber de seguridad y protección, pues dicha persona puso en conocimiento de las autoridades competentes las amenazas y situaciones que ponían en riesgo su vida tales circunstancias evidenciaban el peligro en que se encontraba su vida”.

<sup>12</sup> Fl. 352, C.3.

<sup>13</sup> Fl. 360, C.3.

<sup>14</sup> Fl. 315 a 322, C.3.

<sup>15</sup> Fl. 363, C.3.

<sup>16</sup> Fl. 438 a 447, C.6.

<sup>17</sup> Fl. 448 a 456, C.6.

<sup>18</sup> Fl. 457 a 468, C.6.

<sup>19</sup> Fl. 471 a 477, C.6. El concepto fue rendido por el doctor Francisco Manuel Salazar Gómez, Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 16 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, puesto que la cuantía, dada por la pretensión mayor de la demanda, supera la exigida de 500 SMLMV para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación<sup>20</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150, 152 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### 2. Acción procedente

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el artículo 140<sup>21</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este caso la acción procedente es la de reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño por hechos imputables a una omisión de la Nación – Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

<sup>20</sup> El valor de la pretensión mayor 1400 SMLMV.

<sup>21</sup> "Artículo 140. Reparación directa. 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.

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".



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

### 3. Vigencia de la acción

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general<sup>22</sup>, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción<sup>23</sup>, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: "La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia."

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 "...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*<sup>24</sup> que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia<sup>25</sup>, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>26</sup>, señala que la acción de reparación directa deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: *"Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial"*.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: *"...[s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenecce inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado"*.

<sup>26</sup> Al *sub examine*, por tratarse de una demanda promovida con posterioridad al 2 de julio de 2012, le resultan aplicables las disposiciones procesales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y las modificaciones introducidas por el legislador en la Ley 2080 de 2021. Asimismo, son aplicables las disposiciones del Código General del Proceso (CGP), en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

En el caso *sub examine* el derecho de accionar se ejerció en tiempo, dentro del término de dos (2) años para el vencimiento de la acción, teniendo en cuenta: i) que el 14 de diciembre de 2011 falleció Carlos Arbey Guerrero Urbano, según da cuenta copia auténtica del correspondiente registro civil de defunción<sup>27</sup>; ii) que los libelistas presentaron solicitud de conciliación extrajudicial el 31 de octubre de 2012<sup>28</sup>, la cual se declaró fallida el 28 de enero de 2013<sup>29</sup>; y iii) que la demanda se presentó el 20 de septiembre de 2013<sup>30</sup>

#### 4. Legitimación en la causa

4.1. Mayerly Jaramillo Soto (cónyuge), Jenny Tatiana Guerrero Jaramillo (hija), María Isabel Guerrero Jaramillo (hija), María Tránsito Urbano Escobar (madre), Paola Andrea Guerrero Urbano (hermana), Alba Rocío Guerrero Urbano (hermana), Hernán Alonso Guerrero Urbano (hermano), Paulina Guerrero Urbano (hermana), Luis Enrique Guerrero Urbano (hermano), Trinidad Guerrero Urbano (hermana), Dora Lili Guerrero Urbano (hermana), Juan David García Guerrero (sobrino), Viviana Marcela Guerrero Velasco (sobrina) y Diana Johanna Mazuera Guerrero (sobrina), están legitimados en la causa por activa, pues conformaban el núcleo familiar de Carlos Arbey Guerrero Urbano (víctima), según dan cuenta copia auténtica de los correspondientes registros civiles de matrimonio<sup>31</sup> y de nacimiento<sup>32</sup>, respectivamente.

4.2. La Nación está legitimada en la causa por pasiva y está debidamente representada por el Ministerio de Defensa –Policía Nacional, de conformidad con los criterios señalados por la jurisprudencia de esta Sección, toda vez que según lo

<sup>27</sup> Fl. 6, C.1.

<sup>28</sup> Fl. 92 a 93, C.1.

<sup>29</sup> Fl. 92 a 93, C.1.

<sup>30</sup> Fl. 99 a 109, C.1.

<sup>31</sup> Fl. 7, C.1.

<sup>32</sup> Fl. 7 a 20, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

dispuesto en los artículos 2<sup>33</sup> y 218<sup>34</sup> de la Constitución Política, es la entidad a quien corresponde controlar el orden público, así como brindar protección a los ciudadanos. Además, por ser la entidad a quien se le atribuye ser patrimonialmente responsable por la muerte del concejal de Carlos Arbey Guerrero Urbano.

4.3. Asimismo, la Nación está debidamente representada por la Fiscalía General de la Nación en razón a que, según lo expuesto en la demanda, no adoptó frente al concejal “[...] medidas efectivas, prontas y contundentes tendientes a proteger su más sagrado bien jurídico: la vida”.

## 5. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso se reúnen los supuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en el deber de protección y seguridad.

## 6. Solución del problema jurídico

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado, aquella que le corresponde por la omisión en el deber de seguridad y protección y el hecho exclusivo de un tercero.

<sup>33</sup> Artículo 2º: “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. 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”.

<sup>34</sup> Artículo 218: “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, prestaciones y disciplinario”.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

### 6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991<sup>35</sup> consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho<sup>36</sup>, que contraría el orden legal<sup>37</sup> o que está desprovista de una causa que la justifique<sup>38</sup>, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida<sup>39</sup>, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto<sup>40</sup>.

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

<sup>35</sup> "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, aquél deberá repetir contra éste".

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

<sup>37</sup> Cfr. De Cupis, Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A. 1975. Pág. 90.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

<sup>39</sup> Cossò, Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

## 6.2. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por omisión en el deber de seguridad y protección

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º constitucional, son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y en la ley y asegurar la convivencia pacífica, así como la vigencia de un orden justo. En efecto, para tales propósitos se han instituido las autoridades de la República para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado<sup>41</sup>.

Entonces, el Estado tiene el deber de proteger el derecho fundamental a la vida de todas las personas, a su integridad psicofísica y a sus bienes patrimoniales, de donde surge lo que la Corte Constitucional ha denominado la *"manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos"*<sup>42</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha definido la noción de "seguridad" desde tres dimensiones: (i) como un valor constitucional consagrado en el preámbulo y en el artículo 2º Superior; (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental individual que, pese a no estar nominado en la Constitución,

<sup>41</sup> "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. 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"

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2020, Exp. 51795.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

proviene de la interpretación sistemática de lo dispuesto en el Preámbulo y en la carta de garantías concertada especialmente en los artículos 2, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 34, 44 y 73<sup>43</sup> superiores, así como del bloque de constitucionalidad<sup>44</sup>, frente al cual debe advertirse que tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>45</sup>, como la Convención Americana<sup>46</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>47</sup> contemplan el derecho a la seguridad personal.

Ahora, el derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido como *“aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”*<sup>48</sup>. De manera que los individuos pueden exigir medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios e inaceptables contra su vida, bienes o integridad personal que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

Sin embargo, y sumado a las nociones definidas por la Corte Constitucional, no puede perderse de vista el deber correlativo de seguridad y protección de las

<sup>43</sup> “Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte, Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia, Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. (...), Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento (...), Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra (...), Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia (...), Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación. (...), Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: (...), Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional desde la década de los sesenta, establece en su artículo 3 que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

<sup>46</sup> La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en su artículo 7: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

<sup>47</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2020, Exp. 51795.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

personas en cabeza de las autoridades públicas, en cuyos fundamentos y límites ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado desde antes de 1991, puesto que la obligación para las autoridades de proteger a las personas<sup>49</sup> es uno de los pilares del Estado *in illo tempore* y ello había sido estatuido desde los orígenes de la República y fundamentalmente en la Constitución de 1886.

Así, en una primera etapa se planteó la posibilidad de endilgar responsabilidad a las autoridades por omisión al deber de seguridad y protección, aunque para establecer la falla del servicio se exigió a la víctima acreditar que había solicitado la protección policiva<sup>50</sup>; ante lo cual también se consideró que en cuanto ello, el Estado no asume una obligación de resultado<sup>51</sup>.

Posteriormente se hizo exigible la intervención de las autoridades con el fin de garantizar la seguridad y protección de las personas y sus bienes en la medida en que el Estado se encuentre en la posibilidad de proteger a la víctima, aunque expresamente ésta no hubiera pedido protección, pues ante un ambiente y una situación de zozobra, confusión, inestabilidad, peligro o de la especial condición *intuitu personae de la víctima*, las autoridades policiales deben observar permanente alerta y no actuar como sujetos pasivos que demandan la petición de protección del miembro de la comunidad que la requiera pues tal deber es permanente<sup>52</sup>.

En precedentes más recientes, se sostuvo que la responsabilidad del Estado por falta de protección exige "(...) *previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un*

<sup>49</sup> Artículo 19, Constitución de 1886: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos". Reformado por el artículo 9° del Acto Legislativo N° 1 de 1936 y pasó a ser el artículo 16: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)".

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 16 de julio de 1980. Rad.:10134.

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad.: 5737.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 12 de julio de 1988.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

*requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad*<sup>53</sup>, y seguidamente, se incluyó el conocimiento de la Policía Nacional de las amenazas derivadas de las *“alteraciones de orden público debido a los actos de violencia”* de grupos armados insurgentes<sup>54</sup>, pues lo que interesa es el elemento cognitivo en cabeza de las fuerzas del Estado<sup>55</sup>.

Asimismo, recientemente la Corte Constitucional sostuvo que, para evaluar en qué circunstancias el Estado debe brindar medidas de protección especial habrá de distinguirse entre el concepto de riesgo y el de amenaza, entendidos, el primero, como una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca y, el segundo, como la existencia de hechos reales que implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la vida, bienes o integridad de la persona corren peligro<sup>56</sup>. Así, ante un nivel de amenaza extrema nace la obligación del Estado de adoptar medidas específicas para salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad personal del individuo<sup>57</sup>, quien podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

En síntesis, la seguridad personal configura un derecho de raigambre fundamental, correlativo al deber de las autoridades de salvaguardar y proteger dicho derecho, no como una obligación de resultado, sino bajo la premisa de *“utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas sea una realidad, de manera que no puede conformarse con una simple defensa formal de los mismos”*<sup>58</sup>.

Igualmente, debe concluirse que el juicio de imputación de los daños antijurídicos derivados de la omisión en el deber de seguridad y protección encuentra su mayor desarrollo en la aplicación de los criterios de imputación por falla en el servicio, aunque cabe advertir que, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala Plena de la

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 26 de enero de 2006.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 19 de julio de 2007.

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de agosto de 2010.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 30 de marzo de 2020, Exp. 51795.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad.:14443.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

Sección en la sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, según la cual, al no existir consagración constitucional que exija aplicar algún régimen de responsabilidad en particular, corresponde al juez, entre las motivaciones que soportan y fundamentan el fallo y consultando las razones de hecho y de derecho que resulten pertinentes, escoger determinado título de imputación de responsabilidad para enmarcar la solución del caso en concreto, consultando, por supuesto, las pruebas válidamente recaudadas, integrando tal elemento como uno de los argumentos principales de la sentencia<sup>59</sup>.

No obstante, frente al deber de seguridad y protección se reitera la atribución jurídica por falla en la prestación del servicio bajo la cual resulta determinante la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les impone, frente a lo cual la Corporación ha señalado que es necesario cotejar el contenido obligacional que - en abstracto- las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado con el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada a quien se le atribuye en principio el daño antijurídico en el caso concreto<sup>60</sup>, por supuesto, cuando las personas: (i) han solicitado protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo<sup>61</sup>; (ii) no han solicitado dicha protección pero es evidente que la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitían asegurar que la persona se encontraba amenazada o

<sup>59</sup> Expediente 21.515. "En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia."

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad.: 27434; Sentencia del 22 de abril de 2009, Rad.: 16192; Sentencia del 9 de junio de 2010, Rad.: 18375; Sentencia del 30 de enero de 2013, Rad.: 27040.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 16 de julio de 1980, Rad 10134; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 17 de febrero de 1983, Rad. 5737.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes<sup>62</sup>; o (iii) cuando las autoridades dejan a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, teniendo conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley<sup>63</sup>.

### 6.3. Hecho exclusivo de un tercero

El hecho de un tercero supone la actuación exclusiva y determinante de una persona ajena al juicio de responsabilidad en la realización del injusto<sup>64</sup>. Esta Sección<sup>65</sup> ha señalado que el hecho exclusivo y determinante del tercero se configura siempre y cuando se demuestre que el daño se causa por una actuación de un agente externo a la relación que existe entre la víctima o sujeto del daño y aquel a quien pretende atribuírsele y que, esa actuación, causa eficiente del hecho lesivo, es completamente ajena al servicio de manera que el agente estatal no se encuentra vinculado en manera alguna con la afectación cuyo resarcimiento se pretende.

Asimismo, esta Corporación<sup>66</sup> ha determinado que para la prosperidad de esta causal de exoneración de responsabilidad, de ruptura del nexo causal o ajenización de la causa, deben reunirse tres requisitos, a saber: i) que el hecho del tercero sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad tiene que probar que no hay ningún vínculo causal entre la conducta del demandado y el daño producido; ii) que el hecho del tercero sea ajeno al servicio, es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de derecho público demandada ni realice actividades vinculadas con el servicio público; y iii) que el hecho del tercero sea imprevisible e irresistible para la entidad a quien se le pretende atestar el daño.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 1997, Rad. 10958.

<sup>63</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 1998, Rad. 17004.

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574.

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Subsección C. Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912A; Subsección A. Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

Adicionalmente, sobre la revisión del actuar del tercero en la producción del daño, esta Sección precisó que no es determinante ni se requiere que el tercero haya actuado con culpa en razón a que la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Asimismo, indicó que para que opere la exclusión de responsabilidad por una causa extraña, se requiere que dicha conducta irresistible, imprevisible y externo sea la causa adecuada y/o determinante del hecho lesivo<sup>67</sup>.

### 7. El caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 16 de marzo de 2015, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional manifestó que la muerte del Carlos Arbey Guerrero Urbano no le era imputable toda vez que adoptó las medidas de protección necesarias conforme al nivel de riesgo de seguridad que éste requería. Asimismo, indicó que el concejal Guerrero Urbano había sido renuente a firmar las minutas de guardia e igualmente que salía de su residencia sin avisar al “policía padrino” y a la patrulla del cuadrante. Finalmente, subrayó que el cabildante protagonizó varios escándalos y riñas en el municipio, y que frecuentaba establecimientos públicos de venta de bebidas alcohólicas.

En este sentido, y comoquiera que sólo la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional presentó recurso de apelación contra la sentencia del 16 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, exclusivamente habrá lugar a resolverse los cargos formulados contra la decisión recurrida. En ese mismo sentido, la Sala Plena de esta Sección, mediante sentencia del 9 de febrero de 2012<sup>68</sup>, unificó su jurisprudencia refiriendo que el mencionado recurso se encuentra sujeto o limitado a los argumentos planteados por el recurrente y que, por tal motivo, toda inconformidad con lo resuelto por el *a quo* que no se alegue en la alzada está llamada a excluirse del debate de segunda instancia en

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 9 de febrero de 2012, Rad.: 21060.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

virtud del principio dispositivo y de congruencia. Así lo refirió esta Sección en aquella oportunidad:

*"(...) En este orden de ideas, para la Sala Plena de la Sección Tercera resulta claro – y alrededor de este planteamiento unifica en esta materia su Jurisprudencia– que por regla general el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que "las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: 'tantum devolutum quantum appellatum'.*

*Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada"*

En vista de lo expuesto, a continuación, se analizará exclusivamente si la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional es patrimonialmente responsable por la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano.

No se estudiará la eventual responsabilidad en que pudo incurrir la Nación – Fiscalía General de la Nación, pues en la sentencia del 16 de marzo de 2015 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró su falta de legitimación en la causa por pasiva al constatar que no tuvo injerencia en la causación del hecho lesivo alegado por los accionantes y en el recurso de apelación la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional no planteó ningún reproche en su contra. Asimismo, no se analizará la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación porque una eventual



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

condena en su contra agravaría su situación, yendo así en detrimento del principio de la *non reformatio in pejus*.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado se encuentran acreditados.

### 7.1. Hechos probados

Antes de señalar cuáles son los hechos que se encuentran probados en el expediente, es pertinente recordar que según el artículo 174 del Código General del Proceso, aplicable al procedimiento administrativo en virtud de lo dispuesto en el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las pruebas practicadas válidamente en un proceso pueden trasladarse a otro en copia y son apreciables sin más formalidades, *“siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. [...] La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan”*.

En vista de lo expuesto, la Sala valorará sin restricción alguna las pruebas documentales y testimoniales trasladadas del proceso penal identificado con el número de radicado SPOA 768696000189201100139, en averiguación de responsables, por el delito de homicidio<sup>69</sup>, por cuanto estas fueron expresamente solicitadas por la parte actora<sup>70</sup> y debidamente decretadas en el plenario y allegadas al proceso, de manera que ambas partes conocieron su alcance y contenido y contaron con la oportunidad procesal para ejercer el derecho de contradicción frente a las mismas.

<sup>69</sup> Fl. 1 a 280, C.5.

<sup>70</sup> Fl. 65, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros.

Así pues, se evidencia que, de conformidad con los medios probatorios allegados oportuna y válidamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1.1. Está probado que el 28 de octubre de 2007, Carlos Arbey Guerrero Urbano fue electo concejal del municipio de Vijes (Valle del Cauca) para el periodo constitucional 2008-2011, según da cuenta copia auténtica de la certificación del 15 de agosto de 2011 emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>71</sup>.

7.1.2. Se acreditó que mediante oficio del 14 de marzo de 2008, el señor Guerrero Urbano informó a la Personería del municipio de Vijes que había sido víctima de amenazas y seguimientos, por lo que, a su juicio, requería de protección policial, según da cuenta copia auténtica de dicho documento<sup>72</sup>. En este documento se lee lo siguiente:

*"[...] me dirijo a usted con el fin de solicitarle ayuda. Solicito protección porque en días pasados he recibido amenazas de muerte y persecución de personas desconocidas en motos. Por lo anterior, pido intervenga a las autoridades para que me brinden protección policial."*

7.1.3. Se probó que mediante oficio del 14 de marzo de 2008, el personero municipal de Vijes (Valle del Cauca) informó al Comando de Policía de Cali que Carlos Arbey Guerrero Urbano había sido víctima de amenazas por lo que requería de "protección necesaria para salvaguardar su vida e integridad personal y familiar", según da cuenta copia auténtica de dicho documento<sup>73</sup>.

7.1.4. Está acreditado que el 14 de abril de 2008, la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía de Cali realizó un estudio de riesgo al cabildante que arrojó como resultado "nivel de riesgo ordinario". Por ello, la institución policial le brindó asesoría en materia de seguridad y entregó un manual con recomendaciones básicas de autoprotección. De esta información da cuenta copia auténtica de oficio No. 1437

<sup>71</sup> Fl. 27, C.1.

<sup>72</sup> Fl. 31, C.1.

<sup>73</sup> Fl. 32, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

de esa fecha, suscrito por el Jefe Seccional de Inteligencia Policial MECAL<sup>74</sup>. Este documento señala lo siguiente:

*"[...] funcionarios adscritos a esta Seccional, realizaron estudio al precitado Carlos Harvey (sic) Guerrero Urbano, siendo evaluado por parte de Comité de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza de la Policía de Cali, dando como resultado un nivel de riesgo ORDINARIO (Directiva Permanente No. 020, Dirección General de la Policía Nacional, Bogotá 21 de agosto de 2007). Fue asesorado en materia de seguridad y se le hizo entrega de un manual de recomendaciones básicas de autoprotección para él y su familia."*

7.1.5. Se acreditó que entre los meses de marzo y octubre de 2011 "agentes padrinos" adscritos al programa de protección de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca) realizaron varias visitas al domicilio del concejal Carlos Arbey Guerrero Urbano. Asimismo, que en repetidas ocasiones el cabildante no se encontraba en su residencia y en otras, había sido renuente a firmar la planilla de protegidos. De esta información, dan cuenta las planillas de protegidos diligenciadas por los "agentes padrinos" de la referida Estación de Policía<sup>75</sup>; así:

Planilla de Protegidos – Sin novedad<sup>76</sup>.

FECHA	HORA	PROTEGIDO	CÉDULA	FIRMA	OBS
03/03/11	18:15	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
27/03/11	18:13	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
02/04/11	17:30	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
03/04/11	11:55	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
03/04/11	23:12	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
08/04/11	15:15	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
08/04/11	19:50	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
09/04/11	12:15	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
11/04/11	21:00	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
13/04/11	15:00	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
29/04/11	19:55	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
13/05/11	11:10	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
21/05/11	17:20	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
24/05/11	18:45	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
29/05/11	04:00	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
24/06/11	12:10	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
30/07/11	15:10	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
03/08/11	11:00	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
07/08/11	12:00	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
07/08/11	17:25	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad

<sup>74</sup> Fl. 33, C.1.

<sup>75</sup> Fl. 175 a 203, C.1.

<sup>76</sup> Fl. 175, 177, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 194, 195, 197, 198 y 199, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

24/08/11	10:24	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
28/08/11	14:41	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad
28/08/11	18:41	Urbano G.	94.361.897	OK	Sin novedad

*Planilla de Protegidos – Renuencia a firmar<sup>77</sup>.*

FECHA	HORA	PROTEGIDO	CÉDULA	FIRMA	OBS
05/03/11	15:10	Urbano G.	94.361.897	NO	"Se niega a firmar"
05/03/11	18:39	Urbano G.	94.361.897	NO	"Se niega a firmar"
06/03/11	10:39	Urbano G.	94.361.897	NO	"Se niega a firmar"
15/07/11	10:55	Urbano G.	94.361.897	NO	"Se niega a firmar"
29/07/11	17:26	Urbano G.	94.361.897	NO	"No firma"

*Planilla de Protegidos – Ausente de la residencia<sup>78</sup>.*

FECHA	HORA	PROTEGIDO	CÉDULA	FIRMA	OBS
06/03/11	15:20	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"
07/03/11	13:05	Urbano G.	94.361.897	NO	"Informan que no está"
20/04/11	10:50	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"
23/07/11	19:30	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"
03/08/11	17:52	Urbano G.	94.361.897	NO	"No está en su casa"
04/08/11	10:15	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"
28/09/11	19:56	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"
04/10/11	11:40	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"
08/10/11	11:20	Urbano G.	94.361.897	NO	"No hay nadie"
09/10/11	13:30	Urbano G.	94.361.897	NO	"No se encuentra"

7.1.6. Se acreditó que el 4 de julio de 2011, Carlos Arbey Guerrero Urbano "[...] protagonizó un escándalo en el parque principal momentos en que las patrullas de vigilancia procedían a trasladar a su hermano quien había generado una riña con arma blanca y varios ciudadanos pretendían agredirlo físicamente". De esta información da cuenta copia simple del Informe de Policía No. 466/DISPOS-ESTP02 del 15 de octubre de 2011, suscrito por el comandante de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca)<sup>79</sup>.

7.1.7. Se probó que el 6 de julio de 2011, el cabildante Guerrero Urbano presentó una queja ante la Personería Municipal de Vijes (Valle del Cauca) en la que, entre otras, expresó que "[...] a partir de hoy (6 de julio de 2011) siento desconfianza por los atropellos en contra mía y de la comunidad y no quiero por las razones

<sup>77</sup> Fl. 178, 191 y 193, C.1.

<sup>78</sup> Fl. 176, 183, 192, 196, 200, 201, 202 y 203, C.1.

<sup>79</sup> Fl. 169, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

*expuestas que la Policía me brinde protección alguna, porque no les tengo confianza; exijo el traslado de la Policía de la Estación de Vijes*". De esta información da cuenta copia simple de dicho documento<sup>80</sup>

7.1.8. Está demostrado que el 4 de septiembre de 2011, el señor Guerrero Urbano "generó nuevamente un escándalo en el municipio de Vijes, el cual inició en frente a la gallera 'El Rey' donde realizó varios disparos con un arma de fuego y emprendiendo la huida en una motocicleta atropelló a un agente de policía y más adelante ocasionó un accidente de tránsito, motivo por el cual fue dejado a disposición de la autoridad competente". De esta información da cuenta copia simple del Informe de Policía No. 466/DISPOS-ESTP02 del 15 de octubre de 2011, suscrito por el comandante de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca)<sup>81</sup>.

7.1.9. Se acreditó que el 14 de octubre de 2011, el concejal Carlos Arbey Guerrero Urbano fue asesinado por desconocidos, según dan cuenta copias simples del correspondiente registro de defunción<sup>82</sup>, del informe de necropsia No. 2011010176892000110 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>83</sup>, y del informe de novedad de esa fecha suscrito por el comandante de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca)<sup>84</sup>. En los últimos dos documentos se lee lo siguiente, respectivamente:

*"[...] Resumen de los hechos: baleado en la vía pública. Hipótesis de manera: violento homicidio. Hipótesis de la causa: proyectil de arma de fuego.*

*Ocho heridas por proyectil de arma de fuego de carga única. Herida en lóbulos superior e inferior de pulmón izquierdo. Herida del lóbulo superior derecho. Herida de duodeno en espejo. Herida de estómago en espejo, herida de diafragma, herida hepática, herida de riñón. Herida de músculo esternocleidomastoideo. Fractura de hueso occipital en la base de cráneo, lóbulos temporal y parietal derecho + lóbulos cerebrales. Hemotorax de 3000 cc derecho y 2000 cc izquierdo. Impregnación de barro en miembros superiores y en la ropa. Se trata del cadáver de un adulto varón con hallazgos anotados, que muere por una laceración cerebral por proyectil de arma de fuego con carga única."*

<sup>80</sup> Fl. 53, C.1.

<sup>81</sup> Fl. 169, C.1.

<sup>82</sup> Fl. 6, C.1.

<sup>83</sup> Fl. 250, C.1.

<sup>84</sup> Fl. 166 a 167, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

*"[...] De acuerdo con el informe realizado por la patrulla C26-2 conformada por el patrullero Salazar Hernández Cristian Eduardo y Martínez Díaz Yimmy, siendo aproximadamente las 21:00 horas del día 14/10/2011 nos encontrábamos realizando un acompañamiento a la señora candidato Blanca Olivia Cardona Hincapié, del municipio de Vijes, que se movilizaba en su vehículo de placas BFW-424 de marca TOYOTA, se le informa a la central de comunicaciones que nos dirigíamos a prestarle el acompañamiento a la candidata de Vijes hasta el municipio de Yumbo. Se deja a la señora candidata antes mencionada sin novedad al lado de Ecopetrol donde la recibe una patrulla de Yumbo.*

*Al llegar al municipio de Vijes recibimos una llamada al celular del cuadrante donde nos manifiesta un ciudadano que había escuchado varios disparos en el barrio Patio Bonito, donde nos dirigimos inmediatamente al lugar. Observamos varias personas aglomeradas donde nos dicen que había una persona de sexo masculina tendida en el suelo de nombre Carlos Arbey Guerrero Urbano quien presentaba varios impactos por arma de fuego y el cual se movilizaba en una motocicleta de placas HBM-34A de color vino tino, acompañado por el señor José Albeiro Mosquera CC 62.487.758 de Dagua quien resultó herido superficialmente por arma de fuego en la región abdominal el cual fue atendido en el hospital de Vijes.*

*Mediante labores de vecindario nos manifiesta la ciudadanía que un sujeto de chaqueta negra y pasamontaña le había ocasionado unos disparos a la persona que estaba en el suelo; procedimos de inmediato a la búsqueda del sujeto antes mencionado con el apoyo de las patrullas de la Estación y el grupo EMCAR donde se hizo un registro por una parte oscura y boscosa donde se pudo dar con los móviles y los agresores"*

7.1.10. Finalmente, consta que mediante oficio No. 466/DISPOS-ESTP02 del 15 de octubre de 2011, el comandante de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca) certificó que: *"[...] continuamente se le recalca al concejal por parte del agente padrino y las patrullas sobre las medidas de seguridad teniendo en cuenta que éste hacía caso omiso a las mismas, pues frecuentaba a menudo sitios abiertos al público especialmente de consumo de bebidas alcohólicas descuidando totalmente sus seguridad; tampoco informaba de sus desplazamientos y su señora esposa desconocía el lugar donde se encontraba, lo que demuestra que a pesar de los continuos rechazos que eran objeto los uniformados se continuaba con la revistas con el fin de preservar su integridad".* De esta información da cuenta copia simple del referido documento<sup>85</sup>.

## **7.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado**

En aras de resolver el cargo invocado en el recurso de apelación, la Sala analizará

<sup>85</sup> Fl. 169, C.1.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)

Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y ii) su imputación frente al Estado.

Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>86-87</sup>.

### 7.2.1. El daño antijurídico

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento; es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal o que está desprovista de una causa que la justifique, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.

<sup>86</sup> Sobre este aspecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264.

<sup>87</sup> Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: "cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria". Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968. Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: "La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista." Hinestrosa, Fernando., "Devenir del derecho de daños", Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

En el caso *sub examine* se tiene que el **daño alegado es la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano**, la cual está debidamente acreditada con su correspondiente registro civil de defunción (hecho probado 7.1.9.)<sup>88</sup>. El daño tiene el carácter de antijurídico, pues se trata de la afectación de un derecho protegido por el ordenamiento jurídico, cuya lesión no encuentra justificación.

En efecto, la vida es un derecho inherente e inalienable de la persona y se constituye en presupuesto esencial para la realización de los demás derechos. La vida se encuentra protegida en el Preámbulo de la Constitución Política, que proclama dentro de los fines del Estado asegurar la vida de sus integrantes, y en el artículo 11 Superior, que establece que "*el derecho a la vida es inviolable*", de donde la vulneración de tales postulados y los daños que sobre ellos se generen resultan antijurídicos.

### 7.2.2. La imputación

Para determinar si hay lugar a imputar el daño antijurídico a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, es menester establecer si éste le es atribuible fáctica y jurídicamente.

No obstante, antes de analizar el fondo del asunto, debe recordarse que de conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, un daño es imputable al Estado por omisión en el deber de seguridad y protección cuando: i) la persona solicita protección especial, con justificación de las particulares condiciones de riesgo en que se encuentra<sup>89</sup>; o ii) es evidente que esta se necesita, en consideración a pruebas que permiten inferir que la persona se encuentra amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes<sup>90</sup>; o iii) las autoridades dejan a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles ninguna protección, a pesar de tener conocimiento de que los derechos

<sup>88</sup> Fl. 6, C. 1.

<sup>89</sup> Consejo de Estado, sentencia de 16 de julio de 1980, Rad 10134; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad. 5737.

<sup>90</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 30 de octubre de 1997, Rad. 10958.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley<sup>91</sup>.

Asimismo, esta Subsección ha señalado que para que el hecho lesivo sea imputable a una entidad pública por omisión en el deber de seguridad y protección, debe acreditarse: i) la existencia de una amenaza cierta y real en contra de la víctima; ii) el elemento cognitivo de dicha amenaza por parte de la autoridad pública accionada, ya sea por solicitud expresa de protección o por conocimiento de la situación de peligro; y iii) la configuración de una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a la entidad pública, verificada mediante el cotejo de tal contenido obligacional frente al grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de dicha entidad, y el vínculo causal entre la omisión y el hecho dañoso.

Sumado a lo anterior, es menester poner de presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 de la Constitución Política “[...] *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*”.

A su turno, el artículo 1º de la Ley 62 de 1993<sup>92</sup> instituyó dentro de las finalidades de la Policía Nacional “[...] *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 los particulares. Asimismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes convivan en paz*”.

Asimismo, el artículo 4º de la precitada disposición establece que “[...] *toda persona tiene derecho a recibir inmediata protección contra cualquier manifestación delictiva*

<sup>91</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de julio de 1998, Rad. 17004

<sup>92</sup> Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades ordinarias al Presidente de la República.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

y/o contravencional” y que “[...] los ciudadanos ostentan el deber correlativo de cooperar con las autoridades”.

Por su parte, el artículo 32 del Decreto 200 de 2003<sup>93</sup> estableció en cabeza de la Policía Nacional el deber de colaborar con las entidades públicas en la función de seguridad de los funcionarios y exfuncionarios que lo requieran, y auxiliar a las mismas en la formulación de sus esquemas de seguridad.

De otro lado, el artículo 3º del Decreto 1740 de 2010<sup>94</sup> estableció las siguientes definiciones:

*“1. Riesgo: Es la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o un grupo de individuos se materialice en daño o agresión. El riesgo está limitado a un espacio y momento determinados;*

*2. Amenaza: Es el anuncio o indicio de acciones que puedan llegar a causar daño a la vida, integridad, libertad o seguridad de una persona o de su familia. La amenaza puede ser directa cuando está expresamente dirigida contra la víctima o indirecta cuando se presume su inminencia de daño como resultado de situaciones emergentes, en el contexto de la víctima. La amenaza está constituida por un hecho o una situación de carácter externo y requiere la decisión o voluntariedad de causar un daño;*

*3. Estudio de riesgo: Es el resultado de un análisis técnico de seguridad sobre la gravedad e inminencia de la situación de riesgo y amenaza en que se encuentra una persona natural, familia o grupo de personas, así como de las condiciones particulares de vulnerabilidad que les afectan. El estudio de nivel de riesgo tomará en consideración los factores de diferenciación determinados en el presente decreto;*

*4. Riesgo mínimo: Ocupa este nivel quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad natural. La persona solo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos;*

*5. Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad, genera para el Estado, la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un servicio de policía eficaz;*

*6. Riesgo extraordinario: Es aquel que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y conlleva al derecho de recibir del Estado la protección especial por parte de sus autoridades, de acuerdo a las siguientes características: a) que sea específico e individualizable, b) que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas, c) que sea presente, no remoto ni eventual, d) que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos, integridad física, psíquica y sexual para la víctima o*

<sup>93</sup> Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones.

<sup>94</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modifica y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

testigo, e) que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, f) que sea claro y discernible, g) que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos, h) que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo; y

7. **Riesgo extremo:** Es aquel que amenaza los derechos a la vida e integridad, libertad y seguridad personal y se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario. Adicionalmente, este tipo de riesgo debe ser: a) grave e inminente, b) dirigido contra la vida o la integridad, libertad y seguridad personal, con el propósito evidente de violentar tales derechos". (Se resalta).

Finalmente, el numeral 2º del artículo 5 *ibidem* dispone que el Programa de Protección de la Policía Nacional prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: "[...] 2. Son aquellas personas que en consideración de un **riesgo comprobado** y previo concepto favorable del Comité de Evaluación del Nivel del Riesgo de la Policía Nacional requieren medidas especiales de protección [...] n) concejales, diputados y personeros distritales y municipales". (Se resalta).

En el *sub examine* se advierte que el concejal Carlos Arbey Guerrero Urbáno fue víctima de amenazas (hechos probados 7.1.2 y 7.1.3.), las cuales puso en conocimiento de la personería municipal de Vijes (Valle del Cauca) y por ello, mediante oficio del 14 de marzo de 2008, el personero de dicho municipio informó al Comando de Policía de Cali que el denunciante requería de "**protección necesaria para salvaguardar su vida e integridad personal y familiar**".

En el plenario quedó demostrado el conocimiento que de los hechos tuvieron las entidades públicas, así como también las acciones que adoptaron frente a ello. Puntualmente, que el 14 de abril de 2008, la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía de Cali realizó un estudio de riesgo al cabildante que arrojó como resultado "**nivel de riesgo ordinario**", por lo cual dicha institución le brindó asesoría al cabildante en materia de seguridad y le entregó un manual con recomendaciones básicas de autoprotección (hecho probado 7.1.4.). Debe recordarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1740 de 2010 el riesgo ordinario "**Es aquel al que están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determina sociedad, genera**



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

*para el Estado la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un servicio de policía eficaz”.*

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en precedencia, para acreditar que el hecho lesivo fue imputable a la entidad accionada por omisión en el deber de seguridad y protección debe establecerse, además del conocimiento del riesgo que tenía la persona, la configuración de una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a la entidad pública, verificada mediante el cotejo de tal contenido obligacional frente al grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de dicha entidad, y el vínculo causal entre la omisión y el hecho dañoso.

En este orden de ideas, además de lo ya probado, se acreditó que “agentes padrinos” adscritos al programa de protección de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca) realizaron varias visitas al domicilio del concejal Carlos Arbey Guerrero Urbano. Asimismo, que en repetidas ocasiones el cabildante no se encontró en su residencia cuando lo visitaron los agentes del orden para verificar las condiciones de seguridad y, en otras, fue renuente a firmar la planilla de protegidos (hecho probado 7.1.5.).

En últimas, se acreditó que, de acuerdo con el resultado del estudio de seguridad que se le realizó al cabildante, la institución policial le brindó asesoría en materia de seguridad, le entregó un manual con recomendaciones básicas de autoprotección y, adicionalmente, se le asignaron “agentes padrinos” adscritos al programa de protección de la Estación de Policía de Vijes (Valle del Cauca) que realizaban periódicamente visitas a su domicilio.

Sin embargo, también se probó que, en repetidas ocasiones, al realizársele las visitas del plan padrino, los agentes de Policía no encontraron al cabildante en su residencia y, en otras oportunidades, este fue renuente a firmar la planilla de protegidos de dicha institución. Asimismo, se probó que el cabildante protagonizó varios escándalos en la cabecera municipal de Vijes (Valle del Cauca) en los que hubo manipulación de armas blancas y de fuego (hechos probados 7.1.6 y 7.1.8.).



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

No está demás resaltar que, desde la fecha en que el cabildante puso en conocimiento de las autoridades que había sido víctima de amenazas y seguimientos, esto es, el 14 de marzo de 2008 (hecho probado 7.1.2.), hasta la fecha que se perpetró el acto homicida, es decir, el 14 de octubre de 2011 (hecho probado 7.1.9.), transcurrieron más de tres años y no se acreditó que durante este tiempo el nivel de riesgo del concejal hubiese cambiado de ordinario a otro nivel que requiriera medidas especiales y/o adicionales y/o que éste hubiera solicitado un nuevo estudio de riesgo que condujera a la adopción de medidas de seguridad más severas o extraordinarias por parte de la Policía Nacional o que requiriera del acompañamiento permanente de los agentes del orden. Con todo, el proceder omisivo del cabildante de no informar sus desplazamientos, de no suscribir las actas de visita y control de los agentes de policía padrinos, de no informar nuevas situaciones de riesgo que aconsejaran medidas de protección adicionales, de no solicitar el acompañamiento de agentes de la policía cuando lo requiriera, constituyeron actos imprevisibles, irresistibles y externos a la entidad demandada, en tanto la realización de un nuevo estudio de riesgo para reclasificar el riesgo requería de la petición formal a las autoridades para poner en conocimiento hechos y/o circunstancias sobrevinientes que hubieren podido significar la adopción de medidas especiales de protección por parte de la institución policial.

Lo anterior permite concluir, no solo que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional cumplió con el deber de protección y vigilancia que la ley le imponía frente al cabildante, de acuerdo al resultado del nivel de riesgo ordinario que arrojó el estudio efectuado, sino también que quien fuera víctima posteriormente de homicidio fue renuente con los medios de autoprotección que le indicó la institución policial, así como de colaborar con las autoridades en las medidas de control que se dispusieron en su favor para su protección y que hubieran permitido avizorar o aconsejar la adopción de medidas adicionales, al punto que ni siquiera firmaba la planilla de protegidos que la institución llevaba para el control de las visitas a su domicilio e igualmente manifestó su rechazo a la protección de la Policía por desconfianza con los integrantes de tal institución tal como lo indicó ante la Personería Municipal de Vijes en la que señaló que sentía "[...] desconfianza por los atropellos en contra mía y de la comunidad y no quiero por las razones expuestas



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
 Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

que la Policía me brinde protección alguna" y, finalmente, se expuso, en repetidas ocasiones, a sufrir lesiones en su humanidad, al protagonizar varios escándalos en el municipio en el que vivía y en los cuales se encontraban personas que portaban armas blancas y de fuego.

Lo que se evidencia, entonces, es que las pruebas que obran en el expediente dan cuenta: i) que la entidad accionada no omitió garantizar las condiciones de protección y seguridad para impedir un ataque como el que sufrió Carlos Arbey Guerrero Urbano o al menos contenerlo; ii) que la Administración en cabeza de la institución policial no desatendió los protocolos de seguridad establecidos para un nivel de riesgo ordinario, que es el que **"están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determina sociedad"**; iii) que el estudio de nivel de riesgo estuviera mal realizado o desconociera la realidad de peligro que podía correr el cabildante; y iv) que la reacción de la fuerza pública no fue deficiente ni tardía cuando se le informó del riesgo que corría el cabildante.

En vista de lo expuesto, no se observa que el daño sea imputable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, pues no se acreditó que la muerte de Carlos Arbey Guerrero Urbano se realizó por agentes del Estado o con complicidad de aquellos, o que esta entidad tenía un deber especial de protección frente a la víctima, o que existían pruebas que daban cuenta que el concejal Guerrero Urbano se encontraba expuesto a un riesgo extraordinario, o porque las autoridades le dejaron a merced de sus victimarios.

En suma, se evidencia que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – no ocasionó el daño antijurídico, ni omitió sus deberes de protección y cuidado frente al concejal fallecido, de modo que no se acreditó el tercer requisito exigido para la configuración de una falla del servicio consistente en existir una omisión en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le impone a la entidad pública.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

En virtud de lo anterior, la Sala advierte que no se configuró una falla del servicio y que el daño es imputable al hecho exclusivo de un tercero, por lo cual en la parte resolutive revocará la sentencia del 16 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente las pretensiones de la demanda y en su lugar se negarán las súplicas de la demanda.

#### 8. Condena en costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que, “[...] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Al punto, el artículo 365 del Código General del Proceso, vigente para el momento en el que se interpuso la demanda, establece las siguientes reglas para proceder a la condena en costas, a saber:

*“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. [...] 2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella. 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. [...] 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.*

De conformidad con las normas anteriormente transcritas y contrario a lo sostenido por la parte demandante en el recurso de apelación, la Sala en la parte resolutive condenará en costas a la parte actora, toda vez que el recurso de apelación que interpuso no prosperó. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 365.8 *eiusdem*, es decir, teniendo en cuenta para dicha liquidación las expensas que aparezcan efectivamente probadas en el proceso.



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

En relación con las agencias en derecho<sup>95</sup> en segunda instancia, se entienden causadas en razón de la naturaleza, calidad, la cuantía del proceso y la actuación desplegada por la parte vencedora<sup>96</sup>.

A su turno, el Acuerdo 10554 de 2016<sup>97</sup> proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, determina que en los procesos declarativos en general en segunda instancia, podrán fijarse entre 1 a 5 SMLMV<sup>98</sup>.

En este sentido, comoquiera que la actuación desplegada por la parte demandada en segunda instancia comprendió la presentación de alegatos de conclusión en la oportunidad procesal correspondiente, habrá lugar al pago de las agencias en derecho a cargo del extremo activo, las cuales se fijan en derecho en 1 SMLMV.

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

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 16 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió las pretensiones de la demanda, y en su lugar se dispone:

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

<sup>95</sup> Cfr. Art. 365 y ss. CGP.

<sup>96</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Rad.: 51034

<sup>97</sup> "Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho".

<sup>98</sup> "Artículo 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: Procesos declarativos en general. En única instancia. a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido. b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V. En primera instancia. a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V. En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V".



Radicado: 76001233300020130098101 (54175)  
Demandante: Mayerly Jaramillo Soto y otros

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal *a quo*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

**CUARTO: FIJAR** en el presente proceso, como agencias en derecho por la segunda instancia, la suma de 1 SMLMV a cargo de la parte demandante y a favor de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

**QUINTO:** En firme esta providencia **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

  
**NICOLAS YEPES CORRALES**  
Presidente de la Sala

  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado  
Aclaración de voto.

  
**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

Aclaración de voto Cfr. Rad. 58.890 – 18 # 2, Rad. 45.655-19 #2 y Rad 44.638-21 #2, y voto disidente Rad. 33.494-16 #1.

EX1