

DEBERES DEL ESTADO / OBLIGACIÓN DE SEGURIDAD / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHO DE TERCERO / VÍCTIMA DE HECHOS VIOLENTOS / FALLA DEL SERVICIO DE SEGURIDAD / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN / NIVEL DE RIESGO EXTRAORDINARIO / CONOCIMIENTO DEL RIESGO EXTRAORDINARIO / OMISIÓN DEL DEBER / FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN / OMISIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN CIVIL / POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO RESPECTO DE PERSONAS EXPUESTAS A RIESGO EXTRAORDINARIO / TEORÍA DE LA RELATIVIDAD DE LA FALLA DEL SERVICIO / RESPONSABILIDAD RELATIVA DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHO DE TERCERO / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

El artículo 2° de la Constitución Política de 1991 señala que 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. Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del. En uno y otro caso, la omisión de las autoridades competentes, consistente en no brindar la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las personas, hace responsable a la Administración de los daños que se ocasionen a éstas. Se hace claridad acerca de que no es viable atribuirle a la Administración una posible deficiencia en la seguridad, extendiendo el deber de las autoridades a una misión objetiva de resultado: que no se produjera ningún acto que afectara el orden social, deseo si bien loable dentro de cualquier sistema de gobierno, imposible de lograr, ni siquiera con los mayores esfuerzos, extremas medidas y a costos inimaginables. Lo que sí es procedente, es que si la Administración cuenta con un mínimo de conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentra determinada persona, el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa de la Administración, que de omitirse permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro. Es importante en este punto indicar que, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha acatado - o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- el deber de protección que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es preciso revisar si dicha falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño. En otras palabras, es necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos: la comprobación del incumplimiento omisivo al contenido obligacional de protección impuesto normativamente a la Administración y, la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño. Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado, la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales oportunidades ha precisado ésta Corporación que, para que surja el deber de indemnización a cargo de la Administración, se requiere que el hecho del tercero haya sido previsible y resistible para la Administración.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 2

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla en el servicio u omisión del deber de seguridad y protección de personas expuestas a especiales circunstancias de riesgo, consultar providencias de 19 de junio de 1997, Exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández; de 30 de octubre de 1997, Exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque; de 14 de febrero de 2002, Exp. 13253, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; de 10 de marzo de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado por el hecho del tercero, consultar providencias de 3 de febrero de 2000, Exp. 14787, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; de 16 de agosto de 2000, Exp. 13131, C.P. Ricardo Hoyos; de 2 de mayo de 2002, Exp. 13251, C.P. María Elena Giraldo Gómez; de 18 de marzo de 2004, Exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo; de 10 de marzo de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; de 28 de abril de 2005, Exp. 17300, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; de 20 de septiembre de 2007, Exp. 15699, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; de 27 de marzo de 2008, Exp. 16234, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHO DE TERCERO / VÍCTIMA DE HECHOS VIOLENTOS / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / MUERTE DE CIVIL / LIDERAZGO POLÍTICO / LÍDER CÍVICO / REPRESENTANTE A LA CÁMARA / FALLA DEL SERVICIO DE SEGURIDAD / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN / OMISIÓN DEL DEBER / FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN / DAÑO CAUSADO POR OMISIÓN / RIESGO EXTRAORDINARIO / CONOCIMIENTO DEL RIESGO EXTRAORDINARIO / ACREDITACIÓN DEL RIESGO EXTRAORDINARIO / SEGURIDAD PERSONAL / AMENAZA A LA SEGURIDAD PERSONAL / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / MEDIDAS DE PROTECCIÓN / SOLICITUD DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN / FALTA DE PRUEBA / CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA / CONFLICTO ARMADO INTERNO / DAÑO CAUSADO EN EL MARCO DE UN CONFLICTO ARMADO INTERNO / VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / RESPONSABILIDAD POR FALLA DEL SERVICIO / AUSENCIA DE FALLA DEL SERVICIO / AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / INEXISTENCIA DE LA FALLA DEL SERVICIO / FALTA DE CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / NEGACIÓN DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / NEGACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA / CARGA DE LA PRUEBA / EXIGENCIA DE CARGA DE LA PRUEBA / CARGA DE LA PRUEBA POR EL ACCIONANTE / INCUMPLIMIENTO DE LA CARGA DE LA PRUEBA

En relación con la imputabilidad del daño, en el caso concreto se señaló que la muerte del señor (...) es imputable a la Policía Nacional y al DAS, toda vez que debieron prestarle la protección necesaria para garantizar su vida, aun sin requerimiento previo, puesto que era un hecho notorio que los políticos y parlamentarios de Arauca, eran objeto de amenazas por grupos al margen de la ley. De igual forma, sostiene que por el hecho de haber sido un destacado líder político y social el señor (...) ya había sido víctima de un atentado en julio de 1988, a lo que debe agregarse que una semana antes de su homicidio fue asesinado en Arauca, el también representante a la cámara, (...) elementos de juicios suficientes para determinar que en su caso se presentaba un riesgo de naturaleza extraordinaria, que no requería de petición especial para la protección de su vida. (...) Ahora bien, para llegar a establecer la falla de la administración consistente en la omisión en la protección o seguridad personal del señor (...), observa la Sala, que, si bien la 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. En el sub judice no existen elementos que permitan establecer o inferir lógicamente, que la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S tuvieran un mínimo de conocimiento acerca de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el señor (...). Ahora bien, si se tiene en cuenta que el señor (...) gozaba de una licencia para desarrollar estudios en el exterior desde el 1° de octubre de 2001 y hasta el 19 de julio de 2002, las autoridades no contaban con la posibilidad jurídica y material de implantar medidas encaminadas a proteger su vida, toda vez que desconocían acerca de su presencia en el país, sin que en éste caso, exista prueba en el plenario que demuestre que en algún momento lo informó o que durante su permanencia hubiera solicitado ante las autoridades algún tipo de protección, lo cual permite corroborar que las autoridades no tenían conocimiento de que el referido representante se encontraba amenazado o en razón del ejercicio de sus funciones expuesto a sufrir graves riesgos contra su vida. Es así que la Sala no encuentra material probatorio que permita establecer con certeza la existencia del elemento cognitivo en cabeza de los entes demandados, de donde pudiera derivarse su obligación de protección, seguridad y vigilancia frente a las amenazas o la situación de riesgo referidas en la demanda, contrario sensu, de los restantes medios de evidencia se observa que la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S no tuvieron registro alguno de tal situación. En conclusión, si bien existe en cabeza de los administrados el derecho a exigir la protección y seguridad personal de las autoridades, cuando sus bienes jurídicos tutelados se ven amenazados o vulnerados, la exigencia de dicho amparo requiere que las autoridades correspondientes tengan conocimiento previo de tales situaciones de peligro o de riesgo, ya sea que dicho conocimiento se derive de una denuncia pública, una amenaza pública, un hecho notorio, de la alteración del orden público o porque la víctima directamente puso al tanto de la situación a las autoridades, sin que sea necesario el requerimiento expreso o formal de la protección para pretender de ellas prestación de la seguridad personal debida, adecuada y necesaria. 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. Ahora bien, la situación *intuitu personae*, si bien puede determinar una situación de riesgo cuando se encuentra rodeada de otras circunstancias especiales, tales como alteración del orden público o amenazas públicas o cualquier otro medio anómalo, este escenario, igualmente, exige el conocimiento de dichas circunstancias por parte de las autoridades, de manera que, en el juicio de reparación directa deben ser probadas dichas situaciones, por cuanto no puede el juez contencioso administrativo presumir, con fundamento en la calidad del sujeto, la existencia de tales anomalías. 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 provenído 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 demandada. En consecuencia, y conforme a lo expuesto, en el presente caso, no se configura para la Sala la responsabilidad patrimonial de las demandadas, toda vez que el acervo probatorio no permite concluir que existió una denuncia formal presentada por el señor (...) ante las autoridades poniendo en conocimiento las amenazas que había en contra de su vida o pidiendo protección especial para que le brindaran seguridad, puesto que según certificación de la Policía Nacional y el DAS demandadas no existen en sus archivos documentos que señalen que Colmenares hubiere solicitado protección o puesto en conocimiento atentados o amenazas en su contra, sin que, en todo caso, se lograra acreditar que las autoridades tenían conocimiento de que se encontraba en un particular estado de riesgo o peligro previsible, para que procedieran a escoltarlo permanentemente y de manera especial. (...) A lo anterior se debe agregar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen". Así pues, la parte demandante no cumplió con la carga probatoria que le impone la norma legal en cita, toda vez que –se reitera-, no allegó al proceso oportunamente la prueba idónea y eficaz para soportar los argumentos sostenidos a lo largo de la presente acción. En conclusión, por no demostrarse que las entidades demandadas tuvieron conocimiento de la situación de riesgo o amenazas en contra del señor (...) y con fundamento en los anteriores argumentos, la Sala confirmará la sentencia del A quo que negó las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 177

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla en el servicio u omisión del deber de seguridad y protección de personas expuestas a especiales circunstancias de riesgo, consultar providencia de 22 de enero de 2014, Exp. 27644, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN

Bogotá D.C., siete (7) de octubre de dos mil quince (2015).

Radicación número: 25000-23-26-000-2003-02174-01(35544)

Actor: NUBY ESPERANZA SANDOVAL WALTEROS Y OTROS

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 2 de abril de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.- LA DEMANDA Y SU TRAMITE.

Mediante escrito presentado el 7 de octubre de 2003¹, por intermedio de apoderado judicial, la señora Nuby Esperanza Sandoval Walteros, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijas menores de edad Angela María y Esperanza María Colmenares Sandoval, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional - Departamento Administrativo de Seguridad - D.A.S, con el fin de que se las declarara administrativa y patrimonialmente responsable por la totalidad de los perjuicios causados a las demandantes derivados de *“la muerte del señor Luis Alfredo Colmenares Chía en hechos ocurridos el 8 de octubre de 2001, en la ciudad de Bogotá”*.

Solicitaron las demandantes, consecuentemente que, a título de indemnización, se reconocieran por concepto de perjuicios morales, una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una.

Finalmente, pidió la demanda que se reconociera a los demandantes por concepto de indemnización de perjuicios materiales, una suma global de cuatrocientos millones de pesos (\$ 400'000.000).

Como **fundamentos de hecho** de sus pretensiones narró la demanda, en síntesis, que el 8 de octubre de 2001 fue asesinado el señor Luis Alfredo Colmenares Chía

¹ Folios 1 a 10 del cuaderno principal.

por dos sicarios que lo perseguían por la calle 122 de la ciudad de Bogotá, luego de realizar una transacción en un cajero electrónico.

Así mismo, se señaló que en el momento de su fallecimiento el señor Colmenares Chía ostentaba la investidura de Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca, cargo en el que el 30 de septiembre de 2000, le fue concedida una licencia no remunerada por un año para estudiar en Estados Unidos.

Expuso la demanda, asimismo, que la muerte del señor Luis Alfredo Colmenares Chía se debió a la falta de protección por parte de las entidades demandadas, por cuanto éste ya había sido objeto de un atentado en 1987, cuando se desempeñaba en el cargo de Consejero Intendencial de Arauca, a lo que se debe agregar que su asesinato coincidió con el asesinato del también parlamentario de Arauca, señor Octavio Sarmiento, ocurrido en Tame, Arauca, la semana anterior al fallecimiento del señor Colmenares Chía.

Finalmente, en la demanda se sostuvo que por ser un dirigente político y parlamentario de Arauca, las entidades demandadas debieron prestar al señor Luis Alfredo Colmenares Chía la protección necesaria para garantizarle la vida, aun sin requerimiento previo, puesto que es un hecho notorio que los políticos y parlamentarios de Arauca, han sido objeto de amenazas por grupos al margen de la ley.

- La demanda, así formulada, se admitió por auto de 4 de diciembre de 2003², providencia que se notificó en debida forma a las demandadas y al señor agente del Ministerio Público.

La Policía Nacional contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Indicó, en síntesis, que en el presente caso no existió falla del servicio que le pueda ser atribuible, pues la muerte del señor Luís Alfredo Colmenares Chía fue ocasionada por personas cuyo actuar resulta ajeno a la institución policial.

Sostuvo, adicionalmente, que si bien la Policía Nacional tiene como función constitucional la de velar por la protección y vigilancia de la vida e integridad de las personas, esta función es relativa, pues se ejerce conforme a los limitados medios de que dispone, por cuanto no cuenta con los medios e infraestructura para

² Folios 13 a 14 del cuaderno principal.

colocar vigilancia personalizada a cada uno de los ciudadanos, más cuando, como en el presente caso, se tiene demostrado que para la fecha en que ocurrieron los hechos no se le estaba prestando ningún servicio de protección o vigilancia especial al señor Colmenares Chía, puesto que no los había solicitado, estando obligados a indemnizar su muerte las personas responsables de dicho delito de conformidad con los artículos 2341 y 2344 del Código Civil.

Formuló las excepciones de “*Falta de legitimación en la causa por activa*”, “*Falta de legitimación en la causa por pasiva*” y “*El hecho de un tercero*”.³

Por su parte, el Departamento Administrativo de Seguridad -D.A.S., contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Argumentó que en los hechos de la demanda no se formuló ninguna imputación en su contra por acción u omisión. Agregó que la muerte del señor Colmenares Chía fue causada por terceros.

Sostuvo, adicionalmente, que el Departamento Administrativo de Seguridad fue creado como un servicio de inteligencia, cuyas funciones se ejercen con miras a conservar la existencia de la seguridad interior y exterior del Estado, por lo que su actividad está orientada a reprimir la delincuencia organizada que atente contra la existencia y seguridad del Estado, por ésta razón, no tiene funciones de policía para el mantenimiento del orden público.

Propuso, finalmente, las excepciones de “*Ausencia de elementos necesarios para declarar la responsabilidad del DAS*”, “*Falta de legitimación en causa con respecto al D.A.S.*” y “*El hecho de un tercero*”⁴.

-. Mediante auto de 8 de junio de 2004⁵, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca abrió el proceso a pruebas y, concluido el período probatorio, mediante providencia de 5 de diciembre de 2007⁶ corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

En sus alegatos de conclusión, la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda e insistió en que la situación de inminente peligro de una

³ Folios 17 a 21 del cuaderno principal.

⁴ Folios 32 a 44 del cuaderno principal.

⁵ Folios 52 a 53 del cuaderno principal.

⁶ Folio 131 del cuaderno principal.

persona hace necesaria la protección de las autoridades de seguridad del Estado, aun sin mediar solicitud previa, como en el caso del señor Luís Alfredo Colmenares Chía, en el que era notorio que por su condición de político y congresista de Arauca había sido objeto de amenazas contra su vida por grupos al margen de la ley y por esta razón, aunque no mediara solicitud previa, la Policía y el D.A.S. debían brindarle la protección necesaria para salvaguardar su vida⁷.

En esta oportunidad, el Departamento Administrativo de Seguridad - D.A.S.- reiteró los argumentos aducidos en la contestación de la demanda, reafirmando que en los hechos contenidos en la demanda no existe ninguna acusación por acción u omisión en su contra.

Alegó, asimismo, que el D.A.S no constituye una fuerza policiva o de choque para repeler o reprimir los atentados contra el orden público y las acciones delincuenciales, pues dicha función le corresponde a la Policía Nacional⁸.

Dentro de dicho término la Policía Nacional, se pronunció diciendo que por haber obtenido el 30 de septiembre del 2000 una licencia no remunerada, por un año para realizar estudios en el exterior, en la fecha de su muerte el señor Colmenares Chía no ostentaba la calidad de congresista y en todo caso, una vez regresó al país, si consideraba que continuaban las amenazas contra su vida, ha debido solicitar protección a las autoridades a fin de que le asignaran las respectivas escoltas, una vez verificado la eminencia de peligro al cual estaba expuesto, sin que en este caso, exista prueba de que en algún momento lo solicitó⁹.

El Ministerio Público se pronunció en esta etapa procesal solicitando que se desestimen las pretensiones contenidas en la demanda, en consideración a que – según afirmó-, los demandantes debieron recibir la indemnización correspondiente, pues los riesgos inherentes al desempeño de este tipo de cargos se encuentran amparados por la administradora de riesgos profesionales¹⁰.

3. LA SENTENCIA APELADA¹¹

⁷ Folio 143 a 152 del cuaderno principal.

⁸ Folio 132 a 141 del cuaderno principal.

⁹ Folio 113 a 115 del cuaderno principal.

¹⁰ Folio 153 a 159 del cuaderno principal.

¹¹ Folios 161 a 168 del cuaderno del Consejo de Estado.

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, profirió sentencia el 2 de abril de 2008, oportunidad en la cual negó las pretensiones de la demanda, al considerar que el señor Colmenares Chía no había presentado solicitud de protección al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S con anterioridad al 8 de octubre de 2001, día en que sucedió el atentado que ocasionó su fallecimiento y que, si bien es cierto que la Seccional de Arauca prestó el servicio de protección y escoltas al Representante Luís Alfredo Colmenares Chía en algunas fechas de los años 1998, 1999 y 2000, cuando éste se desplazaba a la capital de dicho departamento, no existe ninguna prueba en el expediente que demuestre que el señor Colmenares Chía, hubiere solicitado servicio de escolta y protección para desplazarse en la ciudad de Bogotá.

De otra parte, el *a quo* señaló que el homicidio del señor Luis Alfredo Colmenares Chía fue perpetrado por sicarios no identificados, sin ninguna vinculación con las entidades demandadas, sin que en todo caso, se hubiera aportado prueba al expediente que precise las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedió su muerte, pues únicamente se menciona en la demanda que sucedió después de haber realizado una transacción en un cajero electrónico, por lo que también podría considerarse que su homicidio fue causado por delincuencia común.

Con base en los anteriores argumentos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que, si bien es cierto en el año 1987 el señor Luis Alfredo Colmenares Chía fue víctima de un ataque criminal contra su vida, también lo es que éste ocurrió 14 años antes de la agresión que le ocasionó la muerte, de lo cual puede deducirse que ambos atentados no están relacionados, a lo que debe adicionarse que el primero fue perpetrado en la ciudad de Arauca y el segundo en la ciudad de Bogotá D.C., lo cual corrobora que en esta ciudad las autoridades no tenían conocimiento de que el referido representante corriera algún peligro, pues no existe prueba en el plenario que demuestre que hubiera solicitado algún tipo de protección.

4. EL RECURSO Y EL TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.

Inconforme con la decisión, la parte demandante la recurrió en apelación; con providencia del 21 de mayo de 2008¹² fue concedido el recurso por el *a quo* y admitido por esta Corporación por auto del 18 de julio de 2008¹³.

En el escrito de sustentación del recurso, la parte demandante manifestó su discrepancia con el fallo de primera instancia, al considerar que no observó que la muerte del señor Luis Alfredo Colmenares Chía es imputable a la Policía Nacional y al DAS por el incumplimiento del deber de prestación del servicio de seguridad, toda vez que está acreditado que se encontraba gravemente amenazado en circunstancias conocidas plenamente por la administración y que evidenciaban justificadamente su protección, aun sin solicitud previa.

En la sustentación, la parte recurrente manifestó que era un hecho notorio que por las graves circunstancias de alteración del orden público, principalmente en el departamento de Arauca, se cernían graves riesgos contra la vida e integridad personal del señor Colmenares Chía, quien por el hecho de ser un destacado líder político y social ya había sido víctima de un atentado en julio de 1988.

Finalmente, señaló que el *a quo* desconoció, también, que una semana antes del homicidio del señor Luis Alfredo Colmenares Chía, había sido asesinado en Tame, Arauca, el también representante a la cámara, Octavio Sarmiento Bohórquez, elementos de juicios suficientes para determinar que en su caso se presentaba un riesgo de naturaleza extraordinaria, que no requería petición especial para su protección, toda vez que era un hecho notorio el inminente peligro sobre su vida¹⁴.

.- Posteriormente, mediante providencia de 7 de noviembre de 2008¹⁵ se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto de fondo.

En su concepto, el Ministerio Público, luego de referirse a los hechos materia de proceso y al acervo probatorio recaudado, solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, al considerar que sería imposible para el DAS coordinar un esquema de seguridad, si la persona no le manifiesta a la entidad que está

¹² Folio 172 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹³ Folio 176 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁴ Folios 177 a 189 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁵ Folio 195 del cuaderno del Consejo de Estado.

siendo víctima de amenazas, la posible fuente de las mismas y sus necesidades de protección.

Consideró, así mismo, que la Policía Nacional tampoco está llamada a responder, ya que según la información remitida por la Dirección de Protección y Servicios Especiales no reposa antecedente alguno de amenazas realizadas en contra del señor Luis Alfredo Colmenares Chía, de lo que puede colegirse que la víctima no había hecho requerimiento alguno de protección a esta institución¹⁶.

Las partes guardaron silencio en esta etapa procesal.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto sometido a su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- COMPETENCIA.

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el 2 de abril de 2008, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, pues la mayor pretensión que se estimó en la demanda fue superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Ley 954 de 2005)¹⁷.

2.- EL EJERCICIO OPORTUNO DE LA ACCIÓN.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente *“del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de*

¹⁶ Folios 197 a 203 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁷ La cuantía del proceso supera la exigida para que esta Corporación pueda conocer en segunda instancia respecto de un proceso de reparación directa, de conformidad con la Ley 954 de 2005, esto es 500 S.M.L.M.V., que equivalían a \$166'000.000 teniendo en cuenta que la demanda se presentó en el año 2003 y el salario mínimo para ese año se fijó en la suma de \$332.000; por perjuicios materiales se solicitó la suma de \$ 400.000'.000.

ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos”.

En cuanto a la oportunidad para formular la presente acción indemnizatoria, advierte la Sala que ésta se interpuso dentro de los dos (2) años que establece el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., toda vez que el daño por cuya indemnización se demandó -esto es la muerte de Luis Alfredo Colmenares Chía, se produjo el 8 de octubre de 2001 y, como quiera que la demanda se interpuso el 7 de octubre de 2003¹⁸, se impone concluir que se interpuso oportunamente.

3.- EL MATERIAL PROBATORIO RECAUDADO EN EL EXPEDIENTE.

Dentro de la respectiva etapa procesal y con el lleno de los requisitos legales se recaudaron en el proceso los siguientes elementos de convicción:

a) Copia del registro civil de defunción de Luis Alfredo Colmenares Chía, según el cual, su deceso se produjo el día 8 de octubre de 2001 y en el cual se indicó como causa del deceso *“muerte violenta”*¹⁹.

b) Copia del Oficio No. SG2-0314-05 de 15 de marzo de 2005²⁰ por el cual el Asesor II de la Secretaría General de la Cámara de Representantes informa al Tribunal *a quo* sobre la condición del señor Luis Alfredo Colmenares Chía como representante a la cámara. En lo pertinente, reza este documento (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“Según el formulario E-28, que reposa en los archivos de la Corporación, suscrito por los Delegados del Consejo Nacional Electoral y los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, expedido en la ciudad de Arauca, a los 16 días del mes de marzo de 1998, el doctor LUIS ALFREDO COLMENARES CHIA (q.e.p.d) fue elegido Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Arauca para el periodo Constitucional 1998-2002.

Mediante oficio del 09 de agosto de 2000, el doctor COLMENARES CHIA (q.e.d.p), solicitó a la Mesa Directiva de la Corporación, Licencia sin Remuneración por el término de un (1) año, a partir del treinta (30) de septiembre de 2000, justificada esta solicitud con motivos de estudio. Licencia otorgada mediante la resolución MD Nro. 1250 de agosto 15 de 2000²¹.

¹⁸ Folios 1 a 10 del cuaderno principal.

¹⁹ Folio 1 del cuaderno de pruebas.

²⁰ Folios 51a 52 del cuaderno de pruebas.

²¹ Folio 60 del cuaderno de pruebas.

Con oficio de fecha 26 de septiembre de 2001, radicado en la Secretaría General en la misma fecha, el doctor COLMENARES CHÍA (q.e.d.p), solicita licencia sin Remuneración, desde el 1° de octubre de 2001 hasta el 19 de julio de 2002 y agrega ...todo con el fin de culminar mis estudios ya iniciados en el exterior. Licencia otorgada mediante Resolución MD Nro. 1768 del 04 de octubre de 2001²².

Mediante la Resolución MD Nro. 1881 del 19 de octubre de 2001²³, la Mesa Directiva de la Corporación, declaró la FALTA ABSOLUTA, como Representante al doctor LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA, generada por la muerte del mismo.

En cuanto a los literales C y D, manifiesto que una vez revisados los archivos de esta Secretaría, se constató que no hay informe alguno sobre amenazas o determinación para asignar protección al doctor COLMENARES CHIA; en consecuencia de conformidad con los artículos 31 y 33 del C.C.A, mediante oficios SG-0315-05, SG-0316-05 se le corrió traslado a las oficinas de Presidencia de la Corporación y a la Oficina de Enlace de Seguridad del Congreso, a fin de brindar una respuesta ajustada a su solicitud”.

c) Copia del Oficio No. 6256 de 5 de noviembre de 2004²⁴ por el cual el Director Seccional del DAS Arauca informa al Tribunal a quo que al señor Luis Alfredo Colmenares Chía se le brindaba seguridad mientras permanecía en ese departamento. Dicho documento es del siguiente tenor (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“(...) al Licenciado LUIS ALFREDO COLMENARES CHIA (q.e.p.d), quien ocupó diversos cargos públicos de elección popular en este departamento, se le asignaban escoltas permanentes por parte de nuestra institución. Es de anotar que cuando ostentó la credencial como representante a la cámara por el Departamento de Arauca su domicilio principal era la ciudad de Bogotá y hacia presencia esporádica en Arauca, donde se le asignaba seguridad personal con detectives de la Seccional DAS Arauca, mientras permanecía en la ciudad.

Lo anterior se puede evidenciar verificando el libro designado para llevar las anotaciones que se adelantaban sobre las misiones expedidas a los detectives cuando prestan los servicios de seguridad; en estos folios se describen, la fecha de la misión, el número de carnet del detective y el término de la misma.

Es de anotar que hechas las averiguaciones en el Grupo Operativo, Area de Policía Judicial de esta Seccional, no se adelantó ni se adelanta investigación judicial con relación al asesinato del Representante a la Cámara LUIS ALFREDO COLMENARES, debido a que los hechos ocurrieron en la ciudad de Bogotá. Con respecto a informaciones de inteligencia sobre los posibles móviles de estos hechos, mediante memorando No.6068 del 28 de Octubre

²² Folio 57 del cuaderno de pruebas.

²³ Folio 55 del cuaderno de pruebas.

²⁴ Folios 16 a 17 del cuaderno de pruebas.

de 2004 se solicitó información al Grupo de Inteligencia de esta Seccional; de donde dan respuesta con memorando No GINT.06241 que revisados los archivos y base de datos, no se encontró registro alguno.

De otra parte mediante oficio No.6045 DAS.SARA.GOPE.2814 del 27 de octubre de 2004, se ofició al Comando de Departamento de Policía Arauca, solicitando se nos informe por escrito, si por parte de ese organismo se le prestaba seguridad al extinto Doctor LUIS ALFREDO COLMENARES CHIA cuando ostentaba el cargo de Representante a la Cámara, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta.

(...)

“Finalmente es de resaltar que siempre que antes citado hacia presencia en Arauca se le nombraba seguridad por parte de esta Seccional”.

d) Libro de anotaciones en el que constan dieciocho (18) servicios de escolta prestados al señor Luis Alfredo Colmenares Chía por el DAS Arauca en diferentes fechas entre los años 1998 a 2000²⁵.

e) Copia del Oficio No. 1156 RALEG de 25 de octubre de 2004²⁶ por medio del cual el Oficial de Enlace y Seguridad a Congresistas de la Policía Nacional informa que el extinto Luis Alfredo Colmenares Chía no contaba para el 8 de octubre de 2001 con esquema de seguridad por parte de la Policía Nacional; su contenido es el siguiente (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“Para la fecha del 8 de Octubre del año 2001 el mencionado parlamentario no contaba con esquema de seguridad por parte de la policía nacional. De igual manera se dio trámite ante la Subsecretaria General de la cámara de Representantes con el fin de que informen que actividades cumplía el congresista para la fecha de los hechos, la cual harán llegar directamente al Tribunal de Cundinamarca”.

f) Copia del Oficio No. 0274 DIRSE de 29 de marzo de 2005²⁷ por medio del cual el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional informa que *“no reposa antecedente alguno sobre amenazas realizadas al extinto Representante a la Cámara Luis Alfredo Colmenares Chía, así como que contara para el año 2001 con esquema de seguridad por parte de la Policía Nacional”.*

g) Declaración del señor Juan Jacobo Carrizales Casas²⁸, quien manifestó que el señor Luis Alfredo Colmenares Chía se dedicaba a la actividad política y tenía paralelamente actividades de ganadería y agropecuarias, las cuales desarrollaba

²⁵ Folios 18 a 32 del cuaderno de pruebas.

²⁶ Folio 37 del cuaderno de pruebas.

²⁷ Folio 50 del cuaderno de pruebas.

²⁸ Folios 65 a 68 del cuaderno de pruebas.

con su familia en una pequeña finca cerca del pueblo. Señaló que conocía a la señora Nuby Sandoval como la compañera del señor Colmenares y que su relación duró más de 15 años; que fruto de esa relación nacieron Angélica y Esperanza Colmenares Sandoval y que el soporte económico de ese hogar era el señor Alfredo Colmenares.

Adicionalmente manifestó que no fue testigo presencial de los hechos, pero que era de todos conocido que el señor Alfredo Colmenares permanecía sin escoltas, también se sabía de las amenazas consistentes en reiteradas llamadas telefónicas, razones y recados que le dejaban con algunas personas allegadas a él, por lo cual tenía temor por estas amenazas, también sabía que el señor Alfredo Colmenares, había solicitado protección porque él se lo comentó, muy seguramente lo habría solicitado en forma verbal y por escrito como él solía hacerlo.

h) Blanca Nelly Guerrero Mora²⁹ relató que en el momento de su fallecimiento el señor Colmenares era representante a la cámara por el departamento de Arauca, que tenía ganado en el departamento y que en el último año lo había dejado abandonado por problemas de violencia; que conoció al señor Colmenares Chía porque la contrató para realizar el balance de su campaña electoral.

Adicionalmente declaró que conoció a la señora Nuby Sandoval para la época de la campaña, que era esposa del señor Colmenares y vivían con dos niñas; que después de la muerte del señor Colmenares su esposa y sus hijas dependieron los primeros meses de su abuelo, luego recibieron el seguro de vida que creo ascendió a la suma de doscientos setenta millones de pesos (\$270.000.000), tal como consta en la declaración de renta del año 2002.

Finalmente manifestó que días antes de su muerte le había manifestado que estaba en una lista y que presentía la muerte; en cuanto si había solicitado protección a las autoridades sólo sabe que cuando él era representante y estaba ejerciendo en el año 2000 antes de su viaje tenía guardaespaldas, pero no sabe si eran de parte del Estado o personales, ya cuando viajó y regresó solo habló un día con el señor Colmenares Chía y en el dialogo que sostuvieron no le comentó nada de seguridad.

²⁹ Folios 29 a 71 del cuaderno de pruebas.

i) El señor Leonel Pérez³⁰ manifestó ser amigo del señor Luís Alfredo Colmenares hace 20 años, que conoce a la señora Nuby Saldoval junto con su familia hace más de 20 años, por razones de haber nacido en la misma ciudad; que le consta que convivieron juntos durante más de 10 años, que la totalidad de los aportes a la sociedad conyugal los hacía la víctima y que los ingresos más importantes derivaban del desempeño de su labor como congresista.

Declaró, también, que las circunstancias de orden público para la época del asesinato eran especialmente difíciles, porque mucha gente importante de Arauca estaba siendo amenazada y justamente esa semana fue asesinado en Tame otro parlamentario de Arauca, el doctor Octavio Sarmiento.

Adicionalmente manifestó que lo notó muy preocupado por su seguridad, que no le dio información precisa sobre el origen de las amenazas que pudiera haber en contra de él, pero su talante, normalmente tranquilo, se mostraba alterado, hasta el punto que le indicó que en el curso de los próximos días se iría para Venezuela o para Estado Unidos, señalándole que tenía visa para el segundo de estos países mas no para el primero, por lo que el lunes se proponía a pedir la visa en el consulado venezolano. Finalmente señaló que el señor Colmenares no gozaba de ningún tipo de protección.

4.- LA RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS.

El artículo 2° de la Constitución Política de 1991 señala que 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. Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del Estado³¹.

³⁰ Folios 73 a 74 del cuaderno de pruebas.

³¹ Ver al respecto entre otras: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de julio 19 de 1997, Exp. 11875, C.P. Daniel Suárez; octubre 30 de 1997, Exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos; 14 de febrero de 2002, Exp. 13253 y marzo 10 de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

En uno y otro caso, la omisión de las autoridades competentes, consistente en no brindar la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las personas, hace responsable a la Administración de los daños que se ocasionen a éstas.

Se hace claridad acerca de que no es viable atribuirle a la Administración una posible deficiencia en la seguridad, extendiendo el deber de las autoridades a una misión objetiva de resultado: que no se produjera ningún acto que afectara el orden social, deseo si bien loable dentro de cualquier sistema de gobierno, imposible de lograr, ni siquiera con los mayores esfuerzos, extremas medidas y a costos inimaginables.

Lo que sí es procedente, es que si la Administración cuenta con un mínimo de conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentra determinada persona³², el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa de la Administración, que de omitirse permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro.

Es importante en este punto indicar que, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha acatado -o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- el deber de protección que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es preciso revisar si dicha falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño. En otras palabras, es necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos: la comprobación del incumplimiento omisivo al contenido obligacional de protección impuesto normativamente a la Administración y, la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.

Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado, la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales oportunidades ha precisado ésta Corporación³³ que, para que surja el deber de

³² Bien porque aquella lo puso de presente y solicitó protección o, porque dicha situación era en tal grado ostensible, que demandaba el despliegue oficioso de actividades tendientes a conjurar o resistir el peligro que sobre ella se cernía.

³³ Ver entre otras: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de: febrero 3 de 2000, Exp. 14787, C.P. Alier Hernández; agosto 16 de 2000, Exp. 13131, C.P. Ricardo Hoyos; mayo 2 de 2002, Exp. 13251; marzo 18 de 2004, Exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo; marzo 10 de 2005, Exp. 14395; abril 28 de 2005, Exp. 17300 y septiembre 20 de 2007, Exp. 15699, las tres últimas con ponencia del Consejero Ramiro Saavedra Becerra.

indemnización a cargo de la Administración, se requiere que el hecho del tercero haya sido previsible y resistible para la Administración³⁴.

5.- CONCLUSIONES PROBATORIAS Y CASO CONCRETO.

Establecida la existencia del daño antijurídico por cuya indemnización se demandó, esto es la muerte del señor Luís Alfredo Colmenares Chía en hechos ocurridos el 8 de octubre de 2001, aborda las Sala el análisis de imputación con el fin de determinar si en el presente asunto dicho daño le puede ser atribuido a las demandadas y, por lo tanto, si es deber jurídico de éstas resarcir los perjuicios que del mismo se derivan y, en consecuencia, si la sentencia apelada debe ser confirmada o no.

En relación con la imputabilidad del daño, en el caso concreto se señaló que la muerte del señor Luis Alfredo Colmenares Chía es imputable a la Policía Nacional y al DAS, toda vez que debieron prestarle la protección necesaria para garantizar su vida, aun sin requerimiento previo, puesto que era un hecho notorio que los políticos y parlamentarios de Arauca, eran objeto de amenazas por grupos al margen de la ley.

De igual forma, sostiene que por el hecho de haber sido un destacado líder político y social el señor Luis Alfredo Colmenares Chía ya había sido víctima de un atentado en julio de 1988, a lo que debe agregarse que una semana antes de su homicidio fue asesinado en Arauca, el también representante a la cámara, Octavio Sarmiento Bohórquez, elementos de juicios suficientes para determinar que en su caso se presentaba un riesgo de naturaleza extraordinaria, que no requería de petición especial para la protección de su vida.

Así las cosas, para el caso *sub examine*, a partir del análisis detallado del material probatorio aportado al proceso se tiene acreditado, en cuanto a este aspecto hace, lo siguiente:

- Que en el momento de su fallecimiento, Luis Alfredo Colmenares Chía se desempeñaba como representante a la cámara por la Circunscripción Electoral de Arauca para el periodo Constitucional 1998-2002.

³⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 27 de marzo de 2008, Exp. 16234.

- Que en si condición de tal le fue otorgada licencia sin remuneración mediante resolución MD Nro. 1250 de agosto 15 de 2000, por el término de un (1) año, a partir del treinta (30) de septiembre de 2000, para desarrollar estudios en el exterior, licencia que fue prorrogada mediante Resolución MD Nro. 1768 del 04 de octubre de 2001, desde el 1° de octubre de 2001 y hasta el 19 de julio de 2002.

- Que el 8 de octubre de 2001, en la ciudad de Bogotá, se produjo el deceso del señor Luis Alfredo Colmenares Chía, como consecuencia de “*muerte violenta*”. Así se desprende del registro civil de defunción.

- Que no reposan antecedentes sobre amenazas realizadas al representante a la cámara Luis Alfredo Colmenares Chía, así como que contara para el año 2001 con esquema de seguridad por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.

Ahora bien, para llegar a establecer la falla de la administración consistente en la omisión en la protección o seguridad personal del señor Luis Alfredo Colmenares Chía, observa la Sala, que, si bien la 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.

En el *sub judice* no existen elementos que permitan establecer o inferir lógicamente, que la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S tuvieron un mínimo de conocimiento acerca de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba el señor Luis Alfredo Colmenares Chía, pues si bien Juan Jacobo Carrizales Casas y Blanca Nelly Guerrero Mora manifestaron en sus declaraciones que la víctima informó a las autoridades la existencia de amenazas en su contra, ambos sostienen que su conocimiento deriva del dicho de la misma víctima, de manera que dichos testigos no tuvieron percepción directa de este hecho, sin que obre en el plenario otro medio probatorio que permita confirmar tal circunstancia.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que el señor Luis Alfredo Colmenares Chía gozaba de una licencia para desarrollar estudios en el exterior desde el 1° de octubre de 2001 y hasta el 19 de julio de 2002, las autoridades no contaban con la posibilidad jurídica y material de implantar medidas encaminadas a proteger su vida, toda vez que desconocían acerca de su presencia en el país, sin que en éste caso, exista prueba en el plenario que demuestre que en algún momento lo informó o que durante su permanencia hubiera solicitado ante las autoridades algún tipo de protección, lo cual permite corroborar que las autoridades no tenían conocimiento de que el referido representante se encontraba amenazado o en razón del ejercicio de sus funciones expuesto a sufrir graves riesgos contra su vida.

Es así que la Sala no encuentra material probatorio que permita establecer con certeza la existencia del elemento cognitivo en cabeza de los entes demandados, de donde pudiera derivarse su obligación de protección, seguridad y vigilancia frente a las amenazas o la situación de riesgo referidas en la demanda, *contrario sensu*, de los restantes medios de evidencia se observa que la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S no tuvieron registro alguno de tal situación.

En conclusión, si bien existe en cabeza de los administrados el derecho a exigir la protección y seguridad personal de las autoridades, cuando sus bienes jurídicos tutelados se ven amenazados o vulnerados, la exigencia de dicho amparo requiere que las autoridades correspondientes tengan conocimiento previo de tales situaciones de peligro o de riesgo, ya sea que dicho conocimiento se derive de una denuncia pública, una amenaza pública, un hecho notorio, de la alteración del orden público o porque la víctima directamente puso al tanto de la situación a las autoridades, sin que sea necesario el requerimiento expreso o formal de la protección para pretender de ellas prestación de la seguridad personal debida, adecuada y necesaria.

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.

Ahora bien, la situación *intuitio personae*, si bien puede determinar una situación de riesgo cuando se encuentra rodeada de otras circunstancias especiales, tales como alteración del orden público o amenazas públicas o cualquier otro medio anómalo, este escenario, igualmente, exige el conocimiento de dichas circunstancias por parte de las autoridades, de manera que, en el juicio de reparación directa deben ser probadas dichas situaciones, por cuanto no puede el juez contencioso administrativo presumir, con fundamento en la calidad del sujeto, la existencia de tales anomalías.

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 demandada³⁵.

En consecuencia, y conforme a lo expuesto, en el presente caso, no se configura para la Sala la responsabilidad patrimonial de las demandadas, toda vez que el acervo probatorio no permite concluir que existió una denuncia formal presentada por el señor Colmenares Chía ante las autoridades poniendo en conocimiento las amenazas que había en contra de su vida o pidiendo protección especial para que le brindaran seguridad, puesto que según certificación de la Policía Nacional y el DAS demandadas no existen en sus archivos documentos que señalen que Colmenares hubiere solicitado protección o puesto en conocimiento atentados o amenazas en su contra, sin que, en todo caso, se lograra acreditar que las autoridades tenían conocimiento de que se encontraba en un particular estado de riesgo o peligro previsible, para que procedieran a escoltarlo permanentemente y de manera especial.

³⁵ En el mismo sentido ver sentencia del Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 22 de enero de 2014, Exp. 27644.

En cuanto a las aseveraciones de la demanda, según las cuales, el señor Colmenares Chía ya había sido objeto de un atentado en 1987, cuando se desempeñaba en el cargo de Consejero Intendencial de Arauca y que su asesinato coincidió con el asesinato del también parlamentario de Arauca, señor Octavio Sarmiento, ocurrido en Tame, Arauca, la semana anterior a su fallecimiento, debe decir la Sala que no obra en el expediente prueba alguna que permitan tener por ciertos estos aspectos, sin que en todo caso, se hubiera aportado prueba al expediente que precise las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedió su muerte, pues únicamente se menciona en la demanda que sucedió después de haber realizado una transacción en un cajero electrónico.

A lo anterior se debe agregar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. Así pues, la parte demandante no cumplió con la carga probatoria³⁶ que le impone la norma legal en cita, toda vez que –se reitera–, no allegó al proceso oportunamente la prueba idónea y eficaz para soportar los argumentos sostenidos a lo largo de la presente acción.

En conclusión, por no demostrarse que las entidades demandadas tuvieron conocimiento de la situación de riesgo o amenazas en contra del señor Luis Alfredo Colmenares Chía y con fundamento en los anteriores argumentos, la Sala confirmará la sentencia del *A quo* que negó las pretensiones de la demanda.

6. CONDENA EN COSTAS.

³⁶ Al respecto, conviene recordar de manera más detallada lo expuesto por el tratadista Devis Echandía respecto de dicho concepto: *“Para saber con claridad qué debe entenderse por carga de la prueba, es indispensable distinguir los dos aspectos de la noción: 1º) por una parte, es una regla para el juzgador o regla del juicio, porque le indica cómo debe fallar cuando no encuentre la prueba de los hechos sobre los cuales debe basar su decisión, permitiéndole hacerlo en el fondo y evitándole el proferir un non liquet, esto es, una sentencia inhibitoria por falta de pruebas, de suerte que viene a ser un sucedáneo de la prueba de tales hechos; 2º) por otro aspecto, es una regla de conducta para las partes, porque indirectamente les señala cuáles son los hechos que a cada una le interesa probar (a falta de prueba aducida oficiosamente o por la parte contraria; cfr., núms. 43 y 126, punto c), para que sean considerados como ciertos por el juez y sirvan de fundamento a sus pretensiones o excepciones.”* DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Teoría general de la prueba judicial*. Bogotá: Editorial Temis. 2002., pág. 405. De lo anterior, este último autor afirma: *“De las anteriores consideraciones, deducimos la siguiente definición: “carga de la prueba es una noción procesal que contiene una regla de juicio, por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar cuando no encuentre en el proceso pruebas que le den certeza sobre los hechos que deben fundamentar su decisión, e indirectamente establece a cuál de las partes le interesa la prueba de tales hechos, para evitarse las consecuencias desfavorables.”* Ídem. pág 406.

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a su imposición.

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

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 2 de abril de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

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

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA