

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / APELACIÓN DE LA SENTENCIA / DAÑO DERIVADO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / VÍCTIMA DE HECHOS VIOLENTOS / VIOLENCIA DE GÉNERO / ENFOQUE DE GÉNERO / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / CONFLICTO ARMADO / CONFLICTO ARMADO INTERNO / DESPLAZAMIENTO FORZADO / MUERTE DE CIVIL / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN / FALLA EN EL SERVICIO POR OMISIÓN / PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS / CONDENA SOLIDARIA / RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**

El Estado en cabeza del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el otrora DAS deben responder solidaria y patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad, porque se acreditó que la señora [...] en su calidad de mujer víctima del conflicto armado interno, había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que los efectos antijurídicos de la omisión concretados en un daño son objeto de reproche jurídico e infracción a la posición de garante. Finalmente, la falta de medidas de protección para salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal son producto de la ausencia de un enfoque diferencial de género que fuera sensible a su condición de mujer víctima de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2816 DE 2006

**COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA / COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA**

Por ser las demandadas entidades estatales, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción (art. 82 C.C.A). Además, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto, en razón de los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo [...], en un proceso con vocación de segunda instancia, teniendo en consideración que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones supera la exigida por la norma para tal efecto.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 82

**CONCEPTO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

El ordenamiento jurídico consagra la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, para lo cual la ley establece taxativamente unos términos dentro de los cuales el interesado tendrá la carga de promover el litigio a través de demanda. Si el recurso judicial se ejerce por fuera de este lapso temporal, aquel perderá la posibilidad de hacer efectivo el derecho sustancial que intenta deprecar ante la administración de justicia. En ese orden de ideas, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, instituye un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente),

vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136 NUMERAL 8

### **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

En conclusión, el señor [...] no se encuentra legitimado en la causa, en tanto que no acreditó la calidad de esposo ni compañero permanente de la víctima. [...] En relación a La Nación- Ejército Nacional, la Sala estima que no se encuentra legitimada e la causa, ya que tal como fue advertido desde la primera instancia, esta entidad no fue demandada dentro del presente proceso.

### **TESTIMONIO EXTRAPROCESO / VALOR PROBATORIO DEL TESTIMONIO EXTRAPROCESO / PRUEBA SUMARIA**

La Sala constata que la parte demandante solicita que se valoren algunas declaraciones extraproceso o extra juicio para acreditar algunos hechos o condiciones relevantes en el proceso. Frente a ello la Corporación ha precisado en múltiples ocasiones que respecto a la validez de estos medios de prueba que son allegados a un proceso judicial que se debe surtir el trámite previsto para la ratificación en los términos de los artículos 229, 298 y 299 del Código de Procedimiento Civil y cuando no se surte este trámite dentro del proceso en el que se intenta hacer valer, no pueden ni siquiera tenerse las declaraciones extrajuicio como indicio, en la medida que no se garantizaría el principio de contradicción y de defensa de la parte contraria. En todo caso, las mismas solo pueden ser tenidas en cuenta como prueba sumaria, a la luz del artículo 299 del C.P.C, en los eventos en que hayan sido de pleno conocimiento de la parte demandada, durante el debate procesal.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 229 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 298 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 299

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el valor probatorio de la declaración extraproceso, cita: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 15 de febrero de 2012, rad. 11001-03-15- 000-2012-00035-00(AC), C. P. Gustavo Gómez Aranguren; Sección Tercera, sentencia de 10 de diciembre de 2014, rad. 34270, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

### **CONFIGURACIÓN DEL DAÑO / DERECHO A LA VIDA**

El daño se concreta en la medida que la administrada es titular de una expectativa negativa (de no sufrir lesiones) y que en el presente caso se afectó su derecho a la vida, el cual constituye “un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido”

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el concepto de derecho a la vida, cita: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 631.

## **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / OMISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / RESPETO A LA VIDA / PROTECCIÓN AL DERECHO A LA VIDA / OBLIGACIONES DEL ESTADO / PROTECCIÓN, VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE AGENTE DE LA FUERZA PÚBLICA**

Para evaluar la responsabilidad de las entidades demandadas, la Sala aplicará el título de falla del servicio, ya que se trata de establecer si en sus acciones hubo i) retardo, ii) irregularidad, iii) ineficiencia u iv) omisión o por ausencia de prestación del servicio. [...] Aunado a lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación de tiempo atrás- respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física- ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: i) en la producción del daño estuvo presente la complicidad por acción u omisión de agentes del Estado; ii) se acredite que la persona contra quien se dirigió el ataque había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que los efectos antijurídicos de la omisión concretados en un daño son objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante); iii) la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida y, por ende, estaban obligadas a actuar (deber de diligencia); y, iv) porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, como por ejemplo, la grave alteración del orden público y el conocimiento público de amenazas por parte de terceros, el hecho era previsible y cognoscible, y no se realizó actuación alguna encaminada a su protección.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2012, rad. 24444, C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia de 11 de agosto de 2011, rad. 20325, C. P. Mauricio Fajardo; sentencia de 4 de septiembre de 1997, rad. 10140, C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros; sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, C. P. Ruth Stella Correa Palacio; y sentencia de 19 de junio de 1997, rad. 11875, C. P. Daniel Suárez Hernández; sentencia de octubre 30 de 1997, rad. 10958, C. P. Ricardo Hoyos Duque.

## **DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / RESPETO A LA VIDA / PROTECCIÓN AL DERECHO A LA VIDA / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / FALLA DEL SERVICIO / OBLIGACIONES DEL ESTADO / PROTECCIÓN, VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE AGENTE DE LA FUERZA PÚBLICA / RESPONSABILIDAD RELATIVA DEL ESTADO**

[L]a Sala ha precisado que a pesar de que es un deber inherente al Estado garantizar la protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida, a la integridad física o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en la medida que se circunscriben a sus capacidades en cada caso concreto; sin embargo, esta misma Corporación en abundantes providencias, ha resaltado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa el incumplimiento a sus deberes, sino que debe examinarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir con los estándares funcionales.

## **EXIMENTES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / CAUSAL DE EXONERACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / HECHO DEL TERCERO / INEXISTENCIA DE EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO /**

[R]especto a la posible configuración del eximente de responsabilidad del hecho de un tercero alegada por la Policía, es decir, que la muerte de la Señora Rojas Leal fue imprevisible, irresistible y exógena a esta entidad, basta con reafirmar la configuración de la falla del servicio por omisión para establecer que dicho eximente no se encuentra acreditado pues se constató que, previamente se advirtió de los posibles riesgos que cernían contra la señora Rojas Leal y tenían conocimiento cierto de la amenaza y las posibilidades reales de poder evitarla, razón suficiente para descartar la configuración de esta causal liberativa de responsabilidad.

## **CONCURRENCIA DE CULPA / INEXISTENCIA DE LA CULPA DE LA VÍCTIMA**

En relación a la referida concurrencia de culpas la Sala revocará este aspecto de la sentencia de primera instancia y concederá el 100% del pago de los perjuicios, toda vez que la Sala encuentra que no se configuró este fenómeno jurídico, en la medida que no era admisible ni proporcional exigirle a la señora [...] cambiar su domicilio para salvaguardar su vida e integridad personal ya que: i) la víctima fue la instantemente solicitó medidas de asistencia y protección ante las diferentes autoridades [...]; ii) su condición económica era de asalariada [...]; iii) había salido desplazada y regresado a su lugar de origen con la confianza que las autoridades le iban a brindar, por lo menos, un acompañamiento frente a su situación [...] iii) había sido víctima de un atentado en meses anteriores que indicaba su riesgo [...] y iv) no está probado que haya desatendido las otras medidas de protección recomendadas por la Policía. En efecto, a juicio de la Sala, la conducta de la víctima no influyó ni fue causa adecuada y determinante del daño, ya que tal como quedó acreditado fue ella la que insistentemente solicitó a las autoridades del Estado que le brindaran protección sin que hubiera una respuesta idónea, efectiva y proporcional al riesgo que corría.

## **DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO / ENFOQUE DIFERENCIAL**

Finalmente, la Sala hace hincapié, que en el presente caso estamos frente a condiciones sospechosas de discriminación por cuestiones de género, ya que en los diferentes trámites que tuvo que realizar la señora [...] para solicitar protección a su vida e integridad personal, no se empleó un enfoque diferencial que diera cuenta y fuera sensible frente a las diferentes vulnerabilidades que tenía la víctima en su condición de mujer desplazada por la violencia.

## **PERJUICIO MORAL / PERJUICIO MORAL POR MUERTE / PROCEDENCIA DEL PERJUICIO MORAL / TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL**

Concerniente al daño moral, se resalta que este se entiende como el dolor y aflicción que una situación nociva genera y se presume en relación de los familiares cercanos de quien ha sufrido una grave afectación en sus derechos fundamentales. De esta forma, ante la imposibilidad de cuantificar el daño moral, la jurisprudencia ha establecido un tope monetario para la indemnización de dicho perjuicio, que se ha tasado, como regla general, en el equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales cuando el daño cobra su mayor intensidad, caso correspondiente al padecimiento sufrido por las propias víctimas o por quienes

acrediten relaciones afectivas propias de las relaciones conyugales y paterno-filiales (primer grado de consanguinidad) con la víctima que ha perdido la vida. En cuanto a los demás ordenes de parentesco, se ha establecido que la cuantía de la indemnización debe corresponder a un porcentaje de ese límite. Así se estableció en sentencia de unificación de esta Sección [...].

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la tasación de los perjuicios morales por muerte, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera Sala Plena, sentencia de 28 de agosto de 2014, rad. 27709, C. P. Carlos Alberto Zambrano.

### **DAÑO INMATERIAL / CLASES DE PERJUICIO INMATERIAL / DAÑO A LA SALUD / AFECTACIÓN RELEVANTE A BIEN CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADO / BIEN CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO**

Al respecto la Sala estima necesario precisar que esta Corporación se ha apartado de los conceptos de daño a la vida de relación, perjuicio fisiológico y alteración grave de las condiciones de existencia, para establecer dos categorías autónomas de perjuicio inmaterial, diferentes al daño moral, a saber: el daño a la salud , cuando se trate de una lesión a la integridad psicofísica de la persona, y la afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, perjuicio este que debe estar plenamente acreditado en el proceso y ameritar su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos. De conformidad con lo anterior, aunque los demandantes deprecian daño de la vida de relación, su caso podría enmarcarse dentro del perjuicio denominado afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. No obstante, la Sala considera que en el presente asunto no hay lugar a condenar por este perjuicio, pues no se observa ninguna fundamentación o argumentación que diera lugar a una condena. Por el contrario, los argumentos para su reconocimiento, son similares a los esgrimidos para la indemnización de los perjuicios morales y materiales, toda vez que en el concepto de violación se señaló: “mis clientes han sufrido daños morales, materiales y a la vida de relación porque ellos mantenían excelentes relaciones de afecto y cariño, como se demuestran con las pruebas documentales y testimoniales que se piden y se practique en la etapa probatoria”. En estos términos, se denegará la pretensión.

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con el daño a la salud, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena: sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 28832, C. P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 31170, C. P. Enrique Gil Botero; sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 32988, C. P. Ramiro Pazos Guerrero; sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 26251, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**NOTA DE RELATORÍA:** Providencia con aclaración de voto de los consejeros Martín Bermúdez Muñoz y Alberto Montaña Plata.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

## **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D. C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020)

**Expediente: 51558**

**Radicación número: 81001-23-31-000-2010-00058-01(51558)**

**Actor: ANDREA JOHANA URREGO ROJAS Y OTROS**

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

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)**

*Temas: Responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física de personal médico que pusieron en conocimiento de las autoridades las amenazas y solicitaron formalmente protección al Estado.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca mediante la cual se acogieron las pretensiones de la demanda. La sentencia recurrida será confirmada.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

La Señora Suly Balbina Rojas Leal era psicóloga del hospital de Sarare en Saravena, Arauca. El 2 de octubre de 2008, fue víctima de un atentado que la obligó a desplazarse a la ciudad de Bucaramanga. Por esta razón, solicitó insistentemente ante diversos organismos del Estado que le brinden medidas de asistencia y protección. Empero, tuvo que reintegrarse a su trabajo en el referido hospital y el 9 de octubre de 2009 fue asesinada en Saravena, Arauca de manera violenta al parecer por miembros de grupos organizados al margen de la ley. La señora Rojas Leal, al igual que el personal de ese centro de salud, estaba cobijada por medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. Lo que se demanda**

Mediante escrito presentado el 4 de noviembre de 2010 ante el Tribunal Administrativo de Arauca, los señores Andrea Johana Urrego Rojas, Francisco José Navarro, Héctor Jaime Urrego Sierra, María Linda Leal, Jairo Hugo Tarquino Ruiz, Cindy Nathalia Zamora Rojas, Maria Del Pilar Rojas Leal y Sara Daniela Tarquino Rojas, actuando en nombre propio y mediante apoderado judicial, en su condición de hija, yerno, esposo, madre, cuñado, sobrina, hermana, sobrina, respectivamente, interpusieron demanda de reparación directa con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (fl. 15 a 24, c.1):

*PRIMERA. Que se declare a la Nación Colombiana, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de la Protección Social; la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Acción Social y la Nación- Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.; incumplieron con sus deberes, funciones y obligaciones legalmente a su cargo, por no prestarle seguridad y protección a la señora SULLY BALBINA ROJAS LEAL, cuando ella lo solicitó y permitieron que los grupos al margen de la Ley, le cercenaron la vida el 9 de Octubre de 2009.*

*SEGUNDA. Que se declare a la Nación Colombiana, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de la Protección Social; la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Acción Social y la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que son solidariamente responsables de la muerte violenta de la señora SULLY BALBINA ROJAS LEAL, por la omisión e incumplimiento de las funciones y obligaciones legalmente a cargo de éstas, al no prestarle seguridad y protección de su vida, el 9 de octubre de 2009, grupos al margen de la ley la asesinaron.*

*TERCERA. Que se declare a la Nación Colombiana, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de la Protección Social; la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Acción Social y la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad DAS; quienes son solidariamente responsables y causantes de los daños y Perjuicios Económicos materiales, Morales y de vida en relación causados a los demandantes señores ANDREA JOHANNA URREGO ROJAS (HIJA de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL); FRANCISCO JOSE NAVARRO (YERNO de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL); HECTOR JAIME URREGO SIERRA, (ESPOSO de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL), MARÍA OLINDA LEAL (MADRE de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL); JAIRO HUGO TARQUINO RUIZ (CUÑADO ) SYNDY NATALY MARIA DEL PILAR ROJAS LEAL (HERMANA de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL) quien actúa en su propio nombre y en el de su menor hija SARAH DANIELA TARQUINO ROJAS (SOBRINA de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL), como consecuencia de la muerte de la señora SULLY BALBINA ROJAS LEAL.*

*CUARTA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones de responsabilidad, se condene a título de reparación directa e integral la Nación Colombiana, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de la Protección Social; la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Acción Social y la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad DAS; a pagar cada uno de los demandantes, señores ANDREA JOHANNA URREGO ROJAS (HIJA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); FRANCISCO JOSE NAVARRO (YERNO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); HECTOR JAIME URREGO SIERRA, (ESPOSO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), MARÍA OLINDA LEAL (MADRE de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); JAIRO HUGO TARQUINO RUIZ (CUÑADO ) SYNDY NATALY ZAMORA ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL y MARIA DEL PILAR ROJAS LEAL (HERMANA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL) quien actúa en su propio nombre y en el de su menor hija SARAH DANIELA TARQUINO ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), a título de reparación integral de los daños y perjuicios morales y materiales Así:*

*Daños Morales, se cuantifican de la siguiente manera:*

*Para ANDREA JOHANNA URREGO ROJAS (HIJA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); FRANCISCO JOSE NAVARRO (YERNO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); HECTOR JAIME URREGO SIERRA, (ESPOSO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), MARÍA OLINDA LEAL (MADRE de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); JAIRO HUGO TARQUINO RUIZ (CUÑADO ) SYNDY NATALY ZAMORA ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL y MARIA DEL PILAR ROJAS LEAL (HERMANA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL) quien actúa en su propio nombre y en el de su menor hija SARAH DANIELA TARQUINO ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), la suma de Mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno de los demandantes, sobre la suma de \$515.900 que es el valor del salario mínimo mensual vigente para el 2010, fijado por Ministerio de la Protección y Seguridad Social.*

*DAÑOS DE LA VIDA EN RELACIÓN.*

*Se estiman para ANDREA JOHANNA URREGO ROJAS (HIJA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); FRANCISCO JOSE NAVARRO (YERNO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); HECTOR JAIME URREGO SIERRA, (ESPOSO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), MARÍA OLINDA LEAL (MADRE de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); JAIRO HUGO TARQUINO RUIZ (CUÑADO ) SYNDY NATALY ZAMORA ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL y MARIA DEL PILAR ROJAS LEAL (HERMANA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL) quien actúa en su propio nombre y en el de su menor hija SARAH DANIELA TARQUINO ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), en la suma de Mil (1000) salarios mínimos mensuales legales*

vigentes para cada uno, sobre la suma de \$515.000 que es el valor del salario mínimo mensual vigente para el 2010, fijado por Ministerio de la Protección y Seguridad Social. Daño este que es causado por el cercenamiento del disfrute de compartir el afecto, cariño, disfrute de su hija, hermana, esposa, suegra, madre y tía SULLY BALBINA ROJAS LEAL.

#### DAÑOS MATERIALES:

Los daños materiales corresponden en su integridad al señor HECTOR JAIME URREGO SIERRA, esposo de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL, por no existir hijos menores de edad.

Para efectos de la cuantificación se debe tener en cuenta el Daño emergente y Lucro cesante. Para efectos de este daño, se tiene en cuenta, el valor del salario devengado por la causante señora SULLY BALBINA ROJAS LEAL, que es de \$3'018.009, según desprendible de pago que aportó; este valor se le incrementa el 25%, por concepto de prestaciones sociales que da la suma de \$3'772.511, a este valor se le resta el 25% que se presume que es para los gastos personales de la causante, es decir, la suma de \$943.127,80. Al hacer la operación aritmética arroja la suma de \$2'829.383,00 que es el valor para el sostenimiento de su núcleo familiar.

#### DAÑO EMERGENTE.

Se cuantifica en la suma de \$29'793.402,00, que corresponde al valor de diez punto cincuenta y tres meses de salario. Salarios éstos que corresponden desde el 9 de octubre de 2009 fecha de la muerte de la causante hasta el 24 de agosto de 2010 fecha en que se presenta la demanda; valor que debe recibir el señor HECTOR JAIME URREGO SIERRA, compañero permanente de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL.

#### LUCRO CESANTE.

Los salarios que dejó de recibir, durante la vida probable de la causante SULLY BALBINA ROJAS LEAL, que, según la Estadística realizada por la OMS, presentada en Ginebra en el año 2007, señala que la esperanza de vida de las personas que nacen en la región América Latinoamérica, es de 76 años.

Para el caso, se toma la esperanza de vida del mayor de los cónyuges, que, para el caso, es la señora SULLY BALBINA ROJAS LEAL, que nació el 23 de octubre de 1958, en razón a que el señor HECTOR JAIME URREGO SIERRA nació el 31 de enero de 1.964; para el caso se toma por la esperanza de vida del cónyuge mayor vida de según la OMS, la vida probable de ella va hasta el 23 de octubre de 2034.

El lucro cesante, se cuantifica a partir del 23 de agosto de 2010, al hacer la operación aritmética da 24 años 1 mes y 27 días, que pasado a meses da 289,09 meses, multiplicado por el valor de \$2'829.383,00

*asciende a la suma \$817'946.331,46. Al hacer la operación aritmética de multiplicar el valor mensual de gastos por el número de meses de la esperanza de vida. Es decir:*

$$V F: \$2'829.383,00 \times 289,09 = \$817'946.331$$

*El valor razonado de la cuantía por la reparación integral del daño antijurídico asciende a la suma de más \$817'946.331 ,46. QUINTO: La condena respectiva será actualizada con sus respectivos ajustes de valor de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, más los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria.*

*SEXTA: Que se condene a las demandadas pagar el 2% del arancel judicial a favor del Consejo Superior de la Judicatura en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 1394 de 2010.*

*SEPTIMA: Que se condene en costas a las demandadas.*

*OCTAVA: Las demandadas deben dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los siguientes hechos:

El 12 de abril de 2007, la señora Suly Balbina Rojas Leal fue nombrada psicóloga Social en el Hospital del Sarare de Saravena, Arauca.

El 2 de octubre de 2008 la señora Rojas Leal fue amenazada por miembros de grupos al margen de la ley, quienes atentaron contra su vida e integridad personal. En efecto, presentó denuncia ante la Policía Judicial de Saravena bajo el radicado 80165 y recibió recomendaciones de autoprotección personal. Finalmente, a raíz de estos hechos se desplazó de manera forzada a Bucaramanga.

El 6 de octubre de 2008, la señora Rojas Leal informó al Gerente del Hospital Sarare de Saravena (Arauca) de lo acontecido y le comunicó que se encontraba en Bucaramanga adelantando los procedimientos respectivos para su seguridad y ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD, ante Acción Social y la Defensoría del Pueblo.

El 21 de octubre de 2008, la señora Rojas Leal solicitó reubicación laboral en un lugar cercano a Bogotá al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, debido a su situación de desplazamiento forzoso.

El 4 de noviembre de 2008, mediante Resolución No. 680011056, Acción Social resolvió no inscribir a la señora Rojas Leal en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Decisión que fue objeto del recurso de reposición.

El 5 de enero de 2009, mediante oficio DH-05-14010 el Coordinador (E) del Grupo de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Ministerio de la Protección Social- en referencia al caso de la señora Rojas Leal- dio a conocer al Gerente del Hospital del Sarare la interpretación del Departamento Administrativo de la Función Pública relacionado con la reubicación de funcionarios por razones de violencia.

El 13 de enero de 2009, la funcionaria del Grupo de Asuntos Internacionales del Ministerio del Interior y de Justicia, le expuso los requisitos para acceder al programa de protección de acuerdo con la Ley 782 de 2002.

El 20 de enero de 2009, el Coordinador (e) del Grupo de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Ministerio de la Protección Social realizó las siguientes acciones: i) solicitó al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia dar prioridad a la solicitud de esquema de seguridad de la señora Rojas; ii) solicitó a Acción Social reconsiderar la decisión contenida en la Resolución NO 680011056 del 4 de noviembre de 2008 y iii) comunicó al Gerente del Hospital del Sarare, que la señora Rojas Leal se encuentra fuera de la zona por las graves amenazas que recibió en contra de su vida por lo que le solicitó coordinar con la Comisión Nacional del Servicio Civil para su reubicación laboral.

El 2 de febrero de 2009, mediante la Resolución No. 680011056R la Unidad Territorial de Santander de la Agencia Presidencial para la Acción confirmó la Resolución por medio de la cual se negó a Suly Balbina Rojas Leal el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

El 12 de febrero de 2009, la señora Rojas Leal informó al Jefe de Talento Humano del Hospital del Sarare de Saravena, que las autoridades competentes estaban estudiando su situación.

El 16 de marzo de 2009, solicitó al Ministerio del Interior que tomara las medidas de seguridad pertinentes, ya que debía presentarse a su sitio de trabajo para no ser desvinculada de nómina, según las instrucciones impartidas por el Jefe de Talento Humano del Hospital Sarare de Saravena.

El 3 de abril de 2009, mediante Resolución No 02562 del el Director General de Acción Social revocó las resoluciones de no inscripción y ordenó inscribir a la señora Rojas Leal en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y a los miembros de su familia.

El 15 de abril de 2009, la Coordinadora del Grupo de Defensa, Protección y promoción de los Derechos Humanos del Ministerio de la Protección Social, mediante oficio DH-152-14010 dirigido al Gerente del Hospital del Sarare, le informó que las amenazas recibidas por la señora Rojas Leal son reales y han sido valoradas objetivamente.

El 13 de abril de 2009, la señora Suly Balbina Rojas solicitó al Ministerio de la

Protección Social su intervención para que le sea practicado el estudio de seguridad por parte del DAS, ya que no había sido posible su realización a pesar de la solicitud del Ministerio del Interior y de Justicia.

El 20 de abril de 2009 en oficio dirigido a la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la señora Suly Balbina Rojas solicitó una certificación en la que conste que pertenece a la red de protegidos de derechos humanos con el fin de presentarla a la embajada de Canadá para tramitar su asilo.

El 4 de mayo de 2009, mediante oficio 009239 del Grupo de Asuntos Internacionales del Ministerio del Interior le informó a la señora Rojas que su caso fue estudiado el 20 de abril de 2009 por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos — CRER- de Medidas Cautelares y Provisionales, el cual recomendó brindar asignación de apoyo y coordinar con la Policía Nacional retorno a la zona de riesgo, en lo que se refiere a medidas de prevención y protección.

El 5 de mayo de 2009, el Ministerio del Interior y de Justicia hace constar que la señora Rojas Leal se encuentra vinculada a su programa de protección, en su calidad de miembro del hospital de Sarare, beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El 23 de junio de 2009, mediante Oficio No. 190087 de la Coordinadora del Grupo de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Ministerio de la Protección Social, solicitó al Comandante de Policía de Saravena y al Coordinador de Derechos Humanos de la Policía Nacional colaboración para la protección de la señora Rojas Leal para que le brindaran acompañamiento mediante el plan padrino y especialmente se escolte en la ruta de la casa a la Oficina y de la Oficina a la casa y para que se realicen rondas de seguridad en el lugar de su residencia y en el hospital Sarare, lo anterior teniendo en cuenta que tuvo que desplazarse de esa localidad por graves amenazas de grupos ilegales y en la actualidad debe regresar a laborar.

El 23 de junio de 2009, la señora Rojas Leal, mediante derecho de petición dirigido al Ministro del Interior y de Justicia responsabiliza a esa cartera y al D.A.S. de su vida en el evento que sea víctima de la violencia y amenazas de las que ha venido siendo víctima.

El 25 de agosto de 2009 la señora Rojas Leal recibió una llamada anónima en la cual una persona le informó que la iban a matar y le recomendaba tener cuidado.

El 26 de agosto de 2009, por estos hechos, la señora Rojas Leal instauró ante la Policía Judicial de Saravena la respectiva denuncia bajo el radicado 80215.

El 17 de septiembre de 2009, el Comandante de la Estación de Policía de Saravena Arauca dio a conocer las medidas de seguridad y autoprotección a la señora Rojas Leal.

El 9 de octubre de 2009, la señora Suly Balbina Rojas Leal fue asesinada por personas al margen de la ley quienes le propinaron catorce disparos con arma de fuego cuando ingresaba a su residencia.

Mediante informe 0789 Coman -Essar el Comandante (E) de la Estación de Policía de Saravena Arauca comunicó al Comandante de Policía Arauca las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el homicidio de la señora Rojas Leal así como las medidas tomadas por ese comando para brindar seguridad a dicha persona.

## **B. Trámite procesal**

Surtida la notificación del auto admisorio de la demanda, las entidades demandadas presentaron sus escritos de contestación, así:

**La Nación – Ministerio de Protección Social** (fls. 167-185,c.1) se opuso a las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y manifestó que los hechos no le constan y que deben probarse. Señaló que el Ministerio es el ente rector de las políticas generales, pero no es una entidad prestadora de servicios de seguridad, razón por la cual no puede surgir el nexo causal ni puede deducirse una falla en el servicio.

Refirió las funciones del Ministerio relacionadas en materia de derechos humanos, las actividades cumplidas en el caso de Suly Balbina Rojas Leal y las normas jurídicas del Programa de Protección y del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CRER-, al cual el Ministerio asiste en calidad de invitado sin voto.

Precisó que el Sistema General Protección Social como esquema de organización multidisciplinario tiene claramente establecidas y delimitadas las competencias y las funciones en la ley 10 de 1990, Ley 100 de 1993 y Ley 715 de 2001 y que no está dentro de las funciones señaladas por la ley al Ministerio de la Protección Social, las que se demandan en el presente caso, como para que pueda imputársele responsabilidad por la presunta falla del servicio.

Finalmente, propuso las excepciones de falta de legitimidad en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación.

**El Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S** (fls 193-201, c.1) se opuso a las pretensiones de la demanda por carecer de sustento jurídico y fáctico y manifestó que los hechos no le constan y que deben probarse. Adujo que en el presente caso no hubo omisión por parte de las autoridades, por cuanto no fueron éstas las causantes de la muerte de la víctima.

Consideró que si bien es cierto el Estado tiene la obligación constitucional de proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, esa responsabilidad no

debe ser automática ni descontextualizada, ya que se trata de un deber de medio y no de resultado, máxime cuando nadie está obligado a lo imposible.

Señaló que la víctima estaba bajo la protección de la Policía Nacional y que en relación al DAS hay ausencia de hechos, acciones u omisiones, toda vez que no existe proceder alguno de esa entidad que ocasionara el posible daño a la afectada, pues en Saravena no tiene jurisdicción.

En consecuencia, propuso la causal exonerativa de responsabilidad del hecho de un tercero, en tanto que la víctima tenía conocimiento de las amenazas y, por lo tanto, estaba obligada a tomar las medidas preventivas para evitar el peligro sobre su vida.

Finalmente, planteó las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto a la fecha en que ocurrieron los hechos estaba bajo el cuidado de la Policía Nacional y la de hecho de un tercero, ya que dispararon contra la perjudicada fueron miembros de grupos al margen de la ley.

**La Nación – Ministerio del Interior y de Justicia** (fls. 267-278, c.1) se opuso a todas las pretensiones de la demanda y en relación a los hechos adujo que se atiene a lo que se acredite en el proceso.

Señaló que el Ministerio no es la entidad llamada a responder en el *sub lite* de conformidad con el Decreto 2816 de 2006, "por el cual se diseña y reglamenta el programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones", ya que este programa es de medio más no de un resultado absoluto y debe ser complementario a las medidas que adopten las gobernaciones y los municipios conforme a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, obligaciones que se precisan en la Resolución 2742/09.

Enfatizó que el Ministerio del Interior solicitó a la Policía Nacional de Saravena las acciones necesarias en procura de proteger la vida e integridad física de Suly Balbina Rojas Leal. Empero, hubo una conducta imprudente de la víctima y, por lo tanto, el daño no es imputable jurídicamente al Ministerio, ya que no se configuró una falla del servicio.

Por último, alegó causales de exoneración de responsabilidad de hecho de un tercero y culpa exclusiva de la víctima.

**La Nación- Ejército Nacional** (fls. 317-318, c.1), propuso las excepciones de no agotamiento de requisito de procedibilidad de conformidad al Decreto 1285 de 2009 y falta de legitimación. Solicitó ser excluido de la causa, porque no se le vinculó en ninguno de los hechos de la demanda y, en consecuencia, carece de legitimidad por pasiva para poder ser demandado.

**La Nación- Policía Nacional** (fls. 337-343, c.1) solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda, ya que no se configuró una falla en el servicio, en la

medida que la muerte de Suly Balbina Rojas Leal no fue producto de una acción u omisión imputable a la entidad. Respecto a los hechos expresó que no le constan y se atiende lo que resulte probado en el proceso.

Manifestó que Suly Balbina Rojas Leal fue capacitada en medidas de auto protección, estaba vinculada al programa de plan padrino y con ella se llegó al compromiso de que todo desplazamiento debía ser coordinado. Empero, la víctima no cumplió con este protocolo de seguridad.

**La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social** (fls. 326-331, c.1) se opuso a las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento fáctico y jurídico. Respecto a los hechos aceptó los narrados en los numerales 15, 16, 20, 24 y 29 y los otros afirmó que se deben probar. Señaló la naturaleza jurídica, las funciones y el objeto de la entidad para afirmar que no hay nexo de causalidad porque la responsabilidad es imputable a terceros.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones de fondo: i) falta de legitimidad en la causa por pasiva, ya que no es función de la entidad prestar protección en relación a la vida e integridad personal de los ciudadanos, ni cuenta con el personal idóneo para tal efecto; ii) hecho de un tercero, ya que los hechos dañosos fueron perpetrados por terceros y iii) falta de acervo probatorio, habida cuenta que no se allegaron los medios de convicción para respaldar las pretensiones solicitadas en la demanda.

Vencido el periodo probatorio y dentro del término para **alegar de conclusión** en la primera instancia, las partes intervinieron, así:

**Los demandantes** (fls. 140-143, c.1) reafirmaron lo propuesto en la demanda y cuestionan que el estudio de seguridad se hizo en Bucaramanga y calificó el riesgo de la señora Rojas Leal como ordinario. Consideran que las medidas adoptadas tales como el plan padrino y de autoprotección no eran medidas idóneas y suficientes para proteger la vida e integridad de la víctima.

Solicitaron desestimar los argumentos de defensa esgrimidos por las demandadas, ya que la muerte de la afectada no se dio por culpa exclusiva de la víctima, toda vez que no se puede ocultar el sufrimiento de la víctima, ya que tal como consta en el proceso ella insistió en la reubicación laboral y tras los múltiples tramites efectuados la obligaron a regresar a laborar al hospital de Saravena.

**El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social** (antes Acción Social) (fls. 421-424, c.1) alegó que el demandante no probó que la entidad haya incurrido en alguno de los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, ya que esta no dio lugar a producir el daño, porque no le corresponde la función de brindar seguridad a los ciudadanos y, por lo tanto, no hay relación de causalidad.

Agregó que Suly Balbina Rojas Leal perdió la vida como consecuencia del accionar de los grupos al margen de la ley, es decir, por hechos de terceros y, finalmente, solicitó que se profiera sentencia que deniegue las pretensiones de la demanda.

**El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** (fls. 493-497, c.1) adujo que en el proceso no se configuró la responsabilidad del Estado, pues la entidad no participó activa o pasivamente en los hechos narrados en la demanda. Lo anterior, porque en el marco de sus funciones no le competen las tareas de brindar seguridad a los ciudadanos, razón por la cual no existe un daño antijurídico ni nexo causal en relación con la entidad. Solicitó que se declaren probadas las excepciones alegadas (las cuales formuló de manera extemporánea) y que se nieguen las pretensiones de la demanda.

**La Unidad Nacional de Protección U.N.P.** (fls. 490-492), ratificó todo lo dicho en la contestación de la demanda y, adicionalmente, alegó que; i) pese a que los miembros del Hospital de Sarare eran beneficiarios de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debían cumplir con los trámites del Decreto 2816 de 2006 para ser beneficiarios de medidas de protección; ii) la Policía del municipio de Saravena debió brindar protección a la demandante, porque era la entidad ubicada en el municipio donde sucedieron los hechos y así fue solicitado por diferentes entidades e instancias; iii) El estudio de riesgo de la señora Rojas leal fue calificado como ordinario y por lo tanto, las medidas dispuestas fueron patrullajes y de orden preventivo; iii) la señora Rojas Leal desestimó las amenazas contra su vida y de manera imprudente regresó a Saravena donde fue asesinada a manos de un tercero, lo que configuró el hecho de un tercero y culpa exclusiva de la víctima; concluyó que iv) eran las entidades locales quien de manera preferente debieron brindar las medidas de protección y de manera subsidiaria el otrora programa de protección del Ministerio del Interior.

**El Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.** en supresión ( fls. 474-481, c.1) Alegó que las aseveraciones e incriminaciones en contra de la entidad carecen de sustento probatorio, pues el demandante no logró probar el nexo de causalidad entre el daño y la conducta presuntamente omisiva de la entidad, aspectos que constituyen elementos de responsabilidad del Estado indispensables para edificar la imputación del daño y atribuirse.

**La Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional** (fls. 488- 489, c.1) alegó que no se agotó el requisito de procedibilidad, ya que revisado el texto de la demanda y el acta de audiencia de conciliación del 23 de agosto de 2010 no se vinculó a la entidad. Aunado a lo anterior, en el poder que otorgaron los demandantes no se incluyó la facultad de accionar contra el Ejército ni en ninguno de los hechos de la demanda se le relaciona. Por lo tanto, existe falta de legitimación por pasiva y carencia absoluta de poder para demandar.

El Ministerio Público no rindió concepto (fl. 503, c.1).

El 20 de febrero de 2014, el Tribunal Administrativo de Arauca dictó **sentencia de primera instancia** en la que resolvió:

*PRIMERO. DECLARAR que prosperan las excepciones de "no agotamiento de requisito de procedibilidad de conformidad al decreto 1285 de 2009" y de "falta de legitimación" propuestas por la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional" y negar las que propusieron los demás demandados.*

*SEGUNDO. ABSOLVER de responsabilidad patrimonial a la Nación Ministerio de la Protección Social, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, por las razones expuestas en la parte motiva.*

*TERCERO. DECLARAR patrimonial y solidariamente responsables a la Nación-Ministerio del Interior, a la Nación - Ministerio de Defensa - "Policía Nacional, y al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- hoy en proceso de supresión, por la muerte de Suly Balbina Rojas Leal, ocurrida el 9 de octubre de 2009, en Saravena - Arauca, en concurrencia con la culpa de la víctima.*

*CUARTO. CONDENAR, como consecuencia de la declaración anterior, a la Nación-Ministerio del Interior, a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, y al Departamento Administrativo de Seguridad —DAS- hoy en proceso de supresión, a pagar en forma solidaria las siguientes sumas de dinero:*

*a). Perjuicios morales: en SMMLV equivalente en pesos a la fecha de ejecutoria de la sentencia:*

*En favor de Andrea Johanna Urrego Rojas y de María Olinda Leal: 50 SMMLV para cada una.*

*En favor de María del Pilar Rojas Leal: 25 SMMLV.*

*En favor de Sindy Nataly Zamora Rojas y de Sarah Daniela Tarquino Rojas: 12.5 SMMLV para cada una.*

*b). Daño a la vida en relación: en SMMLV equivalente en pesos a la fecha de ejecutoria de la sentencia:*

*En favor de Andrea Johanna Urrego Rojas y de María Olinda Leal: 50 SMMLV para cada una.*

*QUINTO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

*SEXTO. DECLARAR que no hay condena en costas.*

*SÉPTIMO. ORDENAR que, por Secretaría, se proceda a la liquidación de los gastos judiciales, y si es del caso, devolver a la parte demandante el saldo que se establezca.*

*OCTAVO. ORDENAR que en firme la presente decisión, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.*

*NOVENO. DAR cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirán las copias correspondientes conforme con el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil con las constancias exigidas y se emitirán las comunicaciones de rigor.*

*DÉCIMO. RECONOCER personería para intervenir en el proceso, a los abogados José Luis Sayago Botello, en representación del Das, Andrés Tapias Torres, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Mauro Hernández Muñoz Rivas, del Departamento para la Prosperidad Social; y a la abogada María Fernanda Carrasco Castellanos, de la Unidad Nacional de Protección.*

*DÉCIMO PRIMERO. ACEPTAR la renuncia que al poder presentó la abogada Ángela Victoria Campos Forero.*

*La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha y se profiere dentro del proceso 81-001-2331-002-2010-0005800, demandante: Andrea Johanna Urrego Rojas y otros.*

Como sustento de esta decisión, el *a quo* afirmó que se configuró una falla probada del servicio porque: i) quedó probada la omisión, la ineficiencia y negligencia y la ausencia del servicio de protección que el Ministerio del Interior, - la Policía Nacional y el DAS que le debieron haber prestado a Suly Balbina Rojas Leal; ii) el Estado, a través de las señaladas entidades, dejó de actuar en la debida protección que le correspondía para salvaguardar la vida y la integridad personal de Suly Balbina Rojas Leal, quien ya había solicitado la protección y se había aceptado suministrársela en debida forma; iii) quedó probado, con la muerte de Suly Balbina Rojas Leal, el daño antijurídico que implicó la violación del derecho a la vida la vida, el cual resulta indemnizable, porque fue cierto, presente y anormal por las omisiones presentadas; y iv) se demostró que existe una relación de causalidad entre la falta o falla de la administración (las omisiones ya señaladas del Ministerio del Interior, la Policía nacional y del DAS) y el daño (la muerte de Suly Balbina Rojas Leal). Respecto a las otras entidades consideró que no les asistía responsabilidad y, por lo tanto, fueron absueltas.

Empero, también consideró que se acreditó que la víctima tuvo un comportamiento negligente frente a las condiciones de amenazas y de peligros que afrontaba su vida e integridad personal e hizo caso omiso a las reiteradas recomendaciones que le efectuó la Policía Nacional para que cambiara de lugar de residencia a un sitio más seguro. Conforme a lo anterior, concluyó que si bien la conducta imprudente de la señora Rojas no tuvo el alcance de exonerar la responsabilidad del Estado si configuró una concausa y, por lo tanto, disminuyó el 50 % del valor

de la indemnización de los perjuicios.

El Magistrado Edgar Guillermo Cabrera Ramos salvó al voto, porque consideró que la decisión mayoritaria, por un lado, no contiene una decisión coherente frente al rechazo y naturaleza de las excepciones propuestas y, por otro, no compartió la aplicación de la figura de la concausa por injusta, desigual y desproporcionada, toda vez que no se tuvo en cuenta que la víctima fue dejada sola, que había sido objeto de un atentado y su precaria condición económica.

La parte demandante, el DAS en supresión y la Policía Nacional interpusieron y sustentaron oportunamente **recurso de apelación** (fl. 630, c.ppal) en los siguientes términos:

**La parte demandante** (folios 552-600, c.ppal) considera que se deben revocar los numerales primero, segundo, cuarto y quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de las demanda de manera integral conforme a lo alegado el recurso de alzada, los alegatos de conclusión y lo expuesto en el libelo inicial, por las siguientes razones:

i) Discrepa de la reducción del 50 % del monto de los perjuicios con ocasión de la declaración de concurrencia de culpas. Considera este punto debe revocarse, porque no se compadece con la realidad fáctica y procesal y, por lo tanto, no hay lugar a predicarse que la víctima con su actuar incurrió en culpa causante de su muerte, en tanto que se encuentra probado las múltiples solicitudes que realizó ante diferentes entidades del Estado para proteger su vida e integridad personal sin respuesta efectiva. Por esta razón, solicita que se calcule la indemnización de perjuicios morales y daños a la vida de relación con los derroteros fijados por el sistema interamericano por tratarse de un crimen de lesa humanidad y no con el test de proporcionalidad que utilizó el *a quo*

ii) Estima que las entidades demandadas tienen un grado de responsabilidad en la muerte de la víctima, ya que eran conscientes de su calidad de desplazada, que había solicitado reubicación laboral y que era beneficiaria de las medidas cautelares de la CIDH.

iii) El Ejército Nacional nunca fue demandado en el proceso, empero la primera instancia estudió las excepciones propuestas por esta entidad, cuando lo que debió hacer era desestimar sus alegaciones por no ser sujeto procesal.

iv) Discrepa que no se le reconoció ningún tipo de perjuicio a Francisco José Navarro (yerno), Jairo Hugo Tarquino Ruiz (cuñado) y a Hector Jaime Urrego en calidad de compañero permanente de Suly Babino Rojas Leal, ya que obran pruebas testimoniales y documentales (que no fueron valoradas) que dan cuenta de la congoja y dolor de sus seres queridos y allegados, máxime cuando se trata de un crimen de lesa humanidad en el cual estos perjuicios se presumen.

En este punto se hicieron varios reproches a la sentencia de primera instancia y a las actuaciones de las entidades demandadas a saber: i) señaló que la señora Rojas Leal solicitó asilo e inscripción en el registro de población desplazada. Empero, al calificar el riesgo en ordinario por parte del DAS, el asilo le fue negado; ii) las entidades demandadas tenían pleno conocimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH; iii) teniendo en cuenta la calidad de desplazada de la víctima, esta tenía derecho a la reubicación laboral en los términos del artículo 52 de la Ley 387 de 1997, pero como este beneficio le fue negado se le obligó reintegrarse en el hospital de Sarare; iv) solicitó que se valoren las declaraciones extrajudiciales de Andrea Johana Urrego, Hector Jaime Urrego; Francisco José Navarro y Heriberto Quiñones que obran a folios 85-88 del c.1, ya que estos fueron controvertidos en los interrogatorios a ellos formulados; v) afirmó que contrario a lo que señaló la primera instancia se encuentra probada la calidad de compañero permanente del señor Hector Jaime Urrego Sierra con la víctima con: 1) su declaración extra proceso, la cual fue ratificada en su interrogatorio, porque las demandadas no concurren al mismo, 2) los testimonios de Nubia Urrego Maria de los Angeles Barbosa, Miguel Cabra Mora ( folios 201 -205 c.2) y el de Yenny Jazmin Contreras ( folios 297 al 301).

**El DAS en supresión** (fls. 610-617, c. ppal) sostiene, en primer lugar, que en el presente caso no está probado que su acción u omisión haya sido la causa eficiente del daño, ya que tan solo se limitó a hacer el estudio o informe de riesgo de la señora Rojas Leal y remitirlo al Comité de Reglamentación y Evaluación CRER; organismo, quien, en cabeza del Ministerio del Interior, debió determinar las medidas a adoptar para proteger la vida e integridad de la víctima, conforme el Decreto 2816 de 2006. Luego, no se puede condenar a la entidad por una omisión que le es ajena.

Por otro lado, sostiene que no aparece probado que haya actuado negligentemente en relación con el servicio de protección, toda vez que al DAS no se le solicitó de manera directa protección de la vida de la víctima y, además, esta entidad solo tiene asignada la protección de algunos funcionarios públicos conforme al Decreto 673 de 2004. En efecto, considera que no se configuró la causa eficiente en relación al DAS pues su actuación estuvo supeditada a realizar un estudio de riesgo que posteriormente sería sometido al comité CRER el cual, incluso, podía apartarse del estudio.

Concluyó que en el presente caso no existe vínculo de causalidad entre el hecho y el daño ni se configuró una causa eficiente en la producción del mismo, que conduzca a edificar su imputación y adjudicársela a la entidad, pues no aparece demostrado procesalmente que la muerte de la señora Rojas Leal ocurriera por la acción, omisión, negligencia inactividad o extralimitación de funciones del DAS; por el contrario, aparece más bien como indicio determinante de la muerte que está obedeció a la acción exclusiva y determinante de terceros no vinculados a la institución y menos aún, con conocimiento o aquiescencia de la entidad pública.

**La Nación, Policía Nacional** (542-544, c.ppal) sostiene que en el presente caso la institución hizo todo lo posible para proteger la vida de la señora Rojas Leal.

Empero, se presentó el hecho determinante de un tercero que nada tiene que ver con la administración del Estado, razón por la cual se debe exonerar al ente demandado.

Aduce que en el caso de la señora Rojas Leal, la Policía acató lo ordenado por otras instituciones en orden a dar protección a la víctima, ya que brindó acceso a un manual de autoprotección, revistas y acompañamientos para garantizar su seguridad hasta tanto el Ministerio del Interior dispusiera de los recursos para brindar un esquema de seguridad. No obstante, el día de los hechos la afectada no informó de sus desplazamientos a la Policía de Saravena lo que dio campo para que los criminales la asesinaran.

Concluyó que no se puede responsabilizar a la Policía, ya que, por un lado, no está demostrado que los hechos fueron producto de una falla del servicio y, por otro, se configuró la causal exonerativa del hecho de un tercero, según lo probado en el proceso.

Dentro del término para **alegar de conclusión, en segunda instancia**, las partes intervinieron, así:

**La Nación Presidencia de la República** (fl. 659- 663, c ppal) solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, porque no tiene legitimación material en la causa por pasiva.

**El Ministerio de Salud y Protección Social** (fl, 664-666, c. ppal) solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, en relación con esa cartera, para lo cual reiteró los argumentos esgrimidos en el trámite procesal.

**La Nación Ministerio de Defensa- Policía Nacional** (fls. 678. 682, c. ppal) alegó que no es posible imputarle el daño en consideración que fue el hecho determinante imprevisible y resistible de un tercero el que generó el daño y, por lo tanto, no es atribuible jurídicamente el resultado de la entidad policial. En efecto, es inadmisibles la declaratoria de responsabilidad a la institución policial, pues ella desplegó los medios a su alcance para conjugar la situación de la víctima y evitar, en la medida de las posibilidades, la ocurrencia del daño. Empero, no es posible que se le pida al Estado la evitación del 100 % de las actividades irresistibles e imprevisibles de un tercero, en consideración a que también es absurdo la consecución de un informado para cada uno de los ciudadanos que habita en el territorio nacional.

En el presente caso, es claro que la señora Rojas Leal recibió de parte de la entidad policial todas las medidas de seguridad que para el caso concreto eran necesarias y fue la propia víctima quien no acompañó dichas indicaciones, razón que favoreció en gran medida el actuar de los delincuentes que finalmente cegaron su vida. En efecto, obran las actas de reuniones celebradas entre la víctima y los funcionarios de la institución policial en donde se establecieron las recomendaciones dadas a la señora Rojas Leal, situaciones que fueron desatendidas y que con llevaron al final ya conocido

Concluyó que vale la pena fortalecer lo establecido por en la primera instancia en cuanto a que la víctima favoreció la causación del daño en consideración a que ella tuvo un comportamiento negligente frente a las amenazas que sobre ella recaían, de las cuales era plenamente consciente situación que deberá por completo liberar responsabilidad a la entidad policial.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal (fl.689, c.ppal).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Presupuestos procesales de la acción**

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

Por ser las demandadas entidades estatales, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción (art. 82 C.C.A). Además, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto, en razón de los recursos de apelación interpuestos por la partes contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, el 20 de febrero de 2014, en un proceso con vocación de segunda instancia, teniendo en consideración que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones supera la exigida por la norma para tal efecto<sup>1</sup>.

Considera la Sala que la acción de reparación directa instaurada (art. 86, C.C.A.) es la procedente, toda vez que, por esta vía se pretende el resarcimiento patrimonial del daño inferido a la parte actora consistente en la muerte de la señora Rojas Leal sucedida el 9 de octubre de 2009 en Saravena, Arauca.

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

En ese orden de ideas, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, instituye un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación

---

<sup>1</sup> Las pretensiones ascienden a \$ 1.362.739. 733, 46 (folios 28-30,c.1), valor que supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132 del C.C.A. para las acciones de reparación directa.

temporal o permanente), vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así las cosas, en el presente caso, la demanda fue presentada el 4 de noviembre de 2010 (fl. 67, c.1) y los hechos datan del 9 de octubre de 2009, por ende, se concluye que no operó el fenómeno de la caducidad, ya que el demandante pudo haberlo hecho hasta el 5 de noviembre de 2011<sup>2</sup>.

**Respecto a la legitimación en la causa de los demandantes se encuentra probada en relación a Andrea Johana Urrego Rojas (hija), María Linda Leal (madre), Cindy Nathalia Zamora Rojas (sobrina), María Del Pilar Rojas Leal (hermana), Sara Daniela Tarquinio Rojas (sobrina), Jairo Hugo Tarquinio Ruiz (cuñado), Francisco José Navarro (yerno) de la señora Suly Balbina Rojas Leal (registros civiles, fls.10, 13,14, 15,16, 17, c.1) y (fls. 85 y 86).**

Respecto al señor Héctor Jaime Urrego Sierra, quien demanda como posible “esposo” de la víctima, considera la Sala que tal calidad no fue acreditada con prueba idónea dentro del proceso, ya que no se aportó registro civil de matrimonio.

Por otro lado, en relación a la posible calidad de compañero permanente del Señor Urrego Sierra en relación a la víctima, estima la Sala que no obran pruebas en el proceso que la puedan establecer, pues si bien es cierto tenían como hija en común a Andrea Johana Urrero Rojas (registro civil de nacimiento, fl. 15) no lo es menos que obran múltiples medios probatorios que desacreditan los elementos mínimos de una unión marital de hecho, como lo son:

i) Declaración de Suly Balbina Rojas Leal el 16 de abril de 2009 ante el Das, quien frente a su estado civil, se describió como “*soltera*” y ante su componente familiar dijo que “*no tiene compañero permanente*” (fl. 63, c.2); ii) el 6 de agosto de 2001, la señora Suly Balbina Rojas Leal cuando diligenció un certificado de póliza de la empresa La Previsora, consignó que su estado civil era “soltera”, pese a que en el formato había la opción de unión libre (fl. 134, c.03); iii) igual información registró el 7 de julio de 2002 (fl. 150, c.3); iv) el 20 de abril de 2006, cuando la señora Rojas Leal diligenció el formato de hoja de vida del Departamento Administrativo de la Función Pública, no precisó si en ese momento tenía sociedad conyugal o de hecho vigente (fl. 192, c.3); v) cuando la señora Suly Balbina Rojas Leal diligenció en 1999 el formato de hoja de vida del Departamento Administrativo de la Función Pública, señaló en el apartado de estado civil, “soltero” (fl. 97, c.03); vi) el 21 de julio de 2000, al diligenciar el formato de hoja de vida del Departamento Administrativo de la Función Pública, señaló que NO tenía en ese momento sociedad conyugal o de hecho vigente (fl. 120, c.0); vii) en la entrevista que rindió en el proceso penal y ante la pregunta de si le conoció a Suly Balbina Rojas Leal una pareja sentimental, Ilba Rosa Sanguino Mogollón quien vivió en la casa de ella por un lapso de 8 años (fl. 175, c.04A) declaró que “*de la única que*

---

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

*me habló fue del papá de la hija, pero ella llevaba tiempo de separada de ese señor y llevaba cualquier cantidad de años" (fl, 176, c.4A) y, finalmente, su hija Andrea Johana Urrego Rojas, ante la pregunta de si le conoció a su madre Suly Balbina Rojas Leal una pareja sentimental, declaró que "No, Ella estaba sola" y frente a la relación entre sus padres informó que "salían como buenos amigos" (fl. 224, c.4A).*

En conclusión, el señor Héctor Jaime Urrego Sierra no se encuentra legitimado en la causa, en tanto que no acreditó la calidad de esposo ni compañero permanente de la víctima.

**En relación a la legitimación por pasiva**, la Sala estima que de acuerdo con la demanda, la Nación --Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S (sucedido procesalmente por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional fl. 656, c. ppal), el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional, La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Ministerio de Protección Social fueron llamadas a responder en el presente caso y, por lo tanto, se encuentran legitimadas en la causa y se deberá estudiar si los daños le son imputables.

En relación a La Nación- Ejército Nacional, la Sala estima que no se encuentra legitimada e la causa, ya que tal como fue advertido desde la primera instancia, esta entidad no fue demandada dentro del presente proceso.

## **B. En lo concerniente a las pruebas**

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

### **Declaraciones extraproceso**

La Sala constata que la parte demandante solicita que se valoren algunas declaraciones extraproceso o extra juicio para acreditar algunos hechos o condiciones relevantes en el proceso. Frente a ello la Corporación<sup>3</sup> ha precisado en múltiples ocasiones que respecto a la validez de estos medios de prueba que son allegados a un proceso judicial que se debe surtir el trámite previsto para la ratificación en los términos de los artículos 229, 298 y 299 del Código de Procedimiento Civil y cuando no se surte este trámite dentro del proceso en el que se intenta hacer valer, no pueden ni siquiera tenerse las declaraciones extrajuicio como indicio, en la medida que no se garantizaría el principio de contradicción y de defensa de la parte contraria.

En todo caso, las mismas solo pueden ser tenidas en cuenta como prueba

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 15 de febrero del 2012, n.º 11001-03-15- 000-2012-00035-00(AC), M.P. Gustavo Gómez Aranguren; Sección Tercera, sentencia del 10 de diciembre del 2014, rad. 34270, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

sumaria, a la luz del artículo 299 del C.P.C, en los eventos en que hayan sido de pleno conocimiento de la parte demandada, durante el debate procesal.

### **C. En lo concerniente a los hechos probados**

De conformidad con el material probatorio allegado al proceso contencioso administrativo se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes

**El 2 de octubre de 2008**, la señora Rojas Leal denunció que iba en su carro para el trabajo y dos personas en una moto azul rey la abordaron para que los acompañara, por lo que sospechó que la iban a matar. Por esta razón aceleró, atropelló una moto y entró al Hospital de Sarare para no ser asesinada. Estos hechos fueron conocidos por la Policía Nacional, a través de la policía Judicial-Sijín de Saravena, y en consecuencia, mantuvo protegida durante los días 2 y 3 de octubre de 2008, a la señora Rojas Leal y le brindó acompañamiento hasta el aeropuerto "Los Colonizadores" del municipio de Saravena, desde donde viajó a la ciudad de Bucaramanga (fls. 94-97 y 98, c.2).

**El 6 de octubre de 2008**, la señora Rojas Leal declaró ante Acción Social (oficina de Bucaramanga) la situación de desplazamiento forzado (fl. 157-159, c.02), e informó al Gerente del Hospital del Sarare que se vio obligada a abandonar a Saravena por razones de seguridad (fl. 100, c.02). Igualmente, denunció su situación ante la Defensoría del Pueblo-Santander, quien, a su vez, remitió la documentación a Acción Social el 13 de noviembre de 2008 (fi.153-156, 161-162, c.2).

**El 16 de octubre de 2008**, la oficina de Talento Humano del Hospital de Sarare certificó que Suly Balbina Rojas Leal debió ausentarse de su sitio de trabajo por motivos de seguridad personal. Así se informó a la Fiscalía General de la Nación (fl. 116, c.2).

**El 4 de noviembre de 2008**, mediante Resolución 680011056, la Agencia decidió no inscribir a Suly Balbina Rojas Leal en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- por considerar que "el traslado al que fue expuesta ella no se perpetuó por acontecimientos relacionados con grupos al margen de la Ley, sino por sino (sic) por asuntos de índole personal" (fl. 102-103, c.01).

**El 18 de noviembre de 2008**, mediante radicado 9039, el Coordinador de Derechos Humanos de la Procuraduría-Santander, le informó al Ministerio del Interior dentro de la Acción Preventiva Derechos Humanos, que Suly Balbina Rojas Leal sufrió un atentado contra su vida el 2 de octubre de 2008 y le solicitó realizar los trámites pertinentes para proteger su vida e integridad, como misión médica" (fl. 109-110, c.2).

**El 20 de noviembre de 2008** Suly Balbina Rojas Leal le solicitó protección al Ministerio del Interior (fl. 32, 119-120 c.2).

**El 22 de diciembre de 2008**, Suly Balbina Rojas Leal radicó ante el Ministerio del Interior, "Solicitud única de vinculación al Programa de Protección" (fl. 101-107 c.02). y el 13 de enero de 2009, mediante oficio 00216 le contestaron solicitándole requisitos para el trámite (fi. 119-120, c.1).

**El 20 de enero de 2009**, el Coordinador (E) del Grupo de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Ministerio de la Protección Social le solicitó al Ministerio del Interior "*[s]u oportuna intervención dentro del marco de su competencia, en el sentido que se dé prioridad a la solicitud de la señora SULY BALBINA ROJAS LEAL quien ha denunciado haber sido víctima de un intento de homicidio y en virtud de su precaria situación de indefensión (sic) requiere de un esquema de seguridad con carácter URGENTE, el cual, de acuerdo a lo manifestado en esta Coordinación de ser viable su asignación lo aceptará en el sitio donde anteriormente laboraba*" (fl. 92, c.2). Igualmente, el Ministerio de Protección social solicitó a acción social reconsiderar la decisión del 4 de noviembre de 2008, dadas las precarias condiciones por las que atraviesa la señora Suly Balbina Rojas Leal" (fl. 117, c.01).

**El 2 de febrero de 2009**, Acción social mediante la Resolución 680011056R decidió confirmar la resolución No.680011056 del 4 de noviembre de 2008, de no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (fi. 121-124, c.01).

**El 2 de marzo de 2009**, mediante radicado 1550, el Coordinador de Derechos Humanos de la Procuraduría-Santander, se dirigió al Ministerio del Interior dentro de la Acción Preventiva Derechos Humanos Seguimiento a Tutela No. 125-09, en donde le reprochó que después de cinco meses de estar Suly Balbina Rojas Leal en Bucaramanga no ha obtenido decisión sobre su caso y le preocupaba que el estudio de seguridad se realice en la ciudad de Bucaramanga donde se estaba escondiendo y no se lleve a cabo en el hospital de Arauca (sic) donde laboraba, por ello solicitó (sic) estudiar la posibilidad de hacer el estudio en Arauca (fl. 90, c.2).

**El 16 de marzo de 2009**, Suly Balbina Rojas Leal le pidió al Ministerio del Interior las medidas de seguridad pertinentes, ya que debía presentarse en el hospital del Sarare, pues de lo contrario quedaría fuera de la nómina y solo le faltaban 4 años para su pensión (fl. 126, c.1).

**El 30 de marzo de 2009**, el Ministerio del Interior, adoptó las siguientes acciones: i) Respondió con oficio 6545 al Coordinador de Derechos Humanos de la Procuraduría-Santander, e informó sobre las acciones adelantadas en el caso de Suly Balbina Rojas Leal, entre otras: solicitó una reunión con el programa de DDHH y DIH, entidad competente para solicitar su traslado a un hospital de Bucaramanga; hubo sesión del CRER el 29 de enero de 2009 donde se recomendó que hasta no obtener el estudio de riesgo no se adoptarían medidas y , finalmente, solicito que el estudio de nivel de riesgo se hiciera en la ciudad de Bogotá (fl. 88, c.02); ii) solicitó al DAS con oficio 6546, realizar del estudio de riesgo de Suly Balbina Rojas Leal y que le informara cuales miembros del Hospital del Sarare son beneficiarios de

Medidas Cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, para determinar el grado de vulnerabilidad de la señora Sully (fl. 32, 86, c.2); iii) solicitó al Director de Derechos Humanos de la Policía Nacional con oficio 6547, su colaboración para garantizar la seguridad de Rojas Leal como miembro del hospital de Sarare y beneficiaria de Medidas Cautelares de la CIDH **y le informó que ella retornaría a la zona de riesgo el 31 de marzo de 2009 y le suministró su número de celular** (fl, 82, c.2)- se destaca-

**El 3 de abril de 2009**, Acción Social mediante la Resolución 02562 inscribió a la señora Rojas Leal en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- al considerar que tuvo que desplazarse "con el fin de salvaguarda su vida, integridad física, seguridad y libertad" y "con el fin de mitigar en algo la vulneración de sus derechos fundamentales conculcados por los actores armados al margen de la institucionalidad" (fl. 129-132, c.01).

**El 13 de abril de 2009**, la señora Suly Balbina Rojas Leal le pidió al Ministerio del Interior lo siguiente: (fl. 134, c.1).

*Como es de su conocimiento llevo 6 meses tocando de puerta en puerta de las entidades del Estado buscando mi protección y ayuda a mi situación, pero hasta el momento no encontrado solución a este, la acción social ha tomado lo mío como un problema personal y sin la aceptación como desplazada debo presentarme a trabajar de lo contrario me retiran de la nómina.*

*No he podido concretar mi estudio de seguridad ya que la doctora IZQUIERDO dice que ella ya solicitó ese estudio al DAS pero aun no tengo esa posibilidad situación que me obliga a regresar sin protección pero eso no es nada ahora no es solo mi vida sino la de mi madre quien, no me deja regresar sola es por tal razón doctora que solicito a usted la ayuda ya que no tengo más a quien acudir.*

*Cuando se necesitó gente para trabajar en los territorios nacionales fui voluntariamente y allí deje mi vida durante 21 años y 5 meses, ya que nadie se iba para esos lugares, hoy que vivo como errante porque tengo mis cosas y mi casa allí aunque la han saqueado por lo sola doctora hoy me encuentro en una situación de estrés sin trabajar ya que personas con 50 años no reciben en ninguna parte me siento al borde de la desesperación solo cuento con su ayuda que le ruego no me abandone*

*Por -favor ayúdeme en esta tragedia que no le deseo a nadie, por favor ayúdeme a lo del estudio de seguridad a ver si por lo menos puedo irme con protección y no molestarlos más con mis problemas*

**El 16 de abril de 2009, el DAS** hizo una entrevista en la ciudad de Bucaramanga a la señora Suly Balbina Rojas Leal y con base en ella realizó el estudio de nivel de riesgo y lo calificó como ordinario (fls. 61-73, c.2). Al respecto, es importante señalar que el informe solo tuvo en cuenta el riesgo en ciudad de Bucaramanga y no se consultó información relevante y relacionada al caso a otras instituciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación o al Ministerio del Interior.

*Características de la presunta amenaza: Subversivos, grupos armados, telefónica, informes de terceros*

*Observaciones según lo reportado en la entrevista la evaluada hace relación amenazas en su contra en el municipio de Saravena más no representa amenazas en la ciudad de Bucaramanga por este motivo se le recomienda tomar todas las medidas necesarias para minimizar el riesgo en Saravena ya que la situación de seguridad ocurre en ese municipio y no en la ciudad de Bucaramanga. Por otra parte, de acuerdo a lo manifestado por la evaluada donde dice que fue citada por el director de hospital de Saravena para que se presentara a laborar es pertinente tener en cuenta las observaciones de seguridad para minimizar los riesgos que pueda tener en Saravena informando oportunamente a la Policía Nacional sobre su desplazamiento a dicha localidad*

### **Riesgo ordinario**

### **Conclusión**

*con fundamento en la investigación realizada para determinar la situación de seguridad de la señora Zully Van Bina Rojas Leal identificada con cédula ciudadanía número 35 cuatro 87 701 De Bogotá se pudo establecer que no existe en la actualidad presencia de amenaza real individualizada y presente en contra de la evaluada quien se encuentra inmersa en los siguientes riesgos*

*Riesgo laboral por el ejercicio de un cargo profesión u oficio público privado que tiene el deber jurídico de soportarlo.*

*Riesgo social que es aquel que se presenta por el hecho de vivir en sociedad por la convivencia con otras personas está en el deber jurídico de soportarlo.*

*Por lo anterior se pone de presente lo establecido por la Corte constitucional en la sentencia de T 719 de 2003 la cual define el Nivel de riesgo emitido por el presente informe como Riesgo ordinario los riesgos ordinarios que se deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona la acción del Estado la convivencia con otras personas desastres naturales o de la persona misma. El Estado, por la finalidad que les propia debe adoptar medidas generales para preservar la sociedad de este tipo de riesgos; la evaluada como medida preventiva de seguridad personal debe dar aplicación a las recomendaciones generales de seguridad emitidas tanto verbalmente como por escrito mediante folletos con el propósito de ministrar situaciones de riesgo.*

**El 20 de abril de 2009**, Suly Balbina Rojas Leal le informó al Ministerio que debía presentarse en el Hospital del Sarare en Saravena el 1 de mayo, que su situación era muy delicada y solicitó "una certificación donde conste que pertenezco a la red de protegidos de derechos humanos, esto con el fin de presentarlo a la embajada de Canadá" (fl. 80, c.02). Igualmente, su caso fue analizado y resuelto favorablemente por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos –CRER que le otorgó un apoyo de \$1.490.700 de reubicación temporal por un mes y se decidió coordinar directamente con la Policía Nacional el retorno a "la zona de

riesgo" -Saravena- para las medidas de prevención y protección (fl. 79, 81, 82 c.02).

**El 4 de mayo de 2009**, el Ministerio del Interior le notificó a la señora Rojas Leal lo siguiente:

*Atentamente, le informo que su caso fue estudiado por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos —CRER- de Medidas Cautelares y Provisionales, en sesión No. 02 del 20 de abril de los corrientes, en el cual se recomendó lo siguiente:*

*Asignación de un apoyo de reubicación temporal consistente en tres salarios mínimos legales vigentes de 1.490.700.00 con una temporalidad de un (1) mes.*

*Coordinar con la Policía Nacional el retorno de la señora Sully cuando retome a la zona de riesgo, en lo que se refiere a medidas de prevención y protección.*

*Para el trámite administrativo pertinente, le agradecemos comunicarse con el Area de Apoyo a la Gestión de esta Dirección al teléfono (091) 4443100 Ext. 2425.*

**El 5 de mayo de 2009**, El Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, certificó que la señora Suly Balbina Rojas Leal estaba vinculada al programa de protección por ser miembro del Hospital del Sarare y beneficiaria de Medidas Cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH. Finalmente, señaló que era beneficiaria de un apoyo de reubicación y que estaba pendiente su estudio de riesgo (fl. 78, c.02).

**El 7 de mayo de 2009**, la Coordinadora del Grupo de Defensa, Protección y promoción de los Derechos Humanos del Ministerio de la Protección social le remitió al Ministerio del Interior la comunicación del 15 de abril de 2009 en la que el Director del Hospital del Sarare informó y denunció que en sus instalaciones fueron asesinados dos agentes de la Policía Nacional y expresa su preocupación de forma reiterada existe una flagrante violación al pleno ejercicio de la misión médica humanitaria" y precisa que el "HOSPITAL DEL SARARE del Municipio de Saravena no es un escenario de guerra" (74-77, c.02).

**El 4 de junio de 2009**, el Comité Técnico de la Oficina de Protección Especial del DAS avaló el nivel de riesgo como ordinario y **el 11 de junio de 2009** el DAS entregó al Ministerio del Interior, con radicado 16485, copia del estudio de riesgo de la señora Rojas Leal (fl. 60, c.02).

**El 23 de junio de 2009**, el Ministerio del Interior le solicitó al Comodante de Policía de Saravena, Arauca, lo siguiente:

*En forma atenta, me permito solicitar de manera especial, su valiosa colaboración, para la protección de SULLY BALBINA ROJAS LEAL, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 35.487.701 de Usme, Bogotá, funcionaria del Hospital del Sarare, para que se brinde acompañamiento mediante el plan*

*Padrino y especialmente se escolte de la ruta de la casa a la Oficina y de la Oficina a la casa, así como se realicen rondas de seguridad en el lugar de su residencia.*

*En este mismo sentido solicitamos se realice rondas preventivas de seguridad al Hospital del Sarare.*

*Lo anterior, teniendo en cuenta que la citada funcionaria tuvo que desplazarse de esa localidad por graves amenazas de muerte por grupos ilegales y en la actualidad debe regresar a laborar.*

Ese mismo día, Suly Balbina Rojas Leal le expresó al Ministro del Interior su decepción por el informe del DAS que calificó el riesgo como ordinario y le manifestó que "*somos nosotros los ciudadanos de bien, los que debemos seguir con nuestro ejemplo y lucha creyendo en la institucionalidad*" y le informa que ha decidido trasladarse a Saravena para seguir laborando en el Hospital, "*pero desde ya responsabilizo tanto al ministerio del interior y de justicia, programa de protección, como al DAS, de mi vida en el evento que sea víctima de la violencia y amenazas que he venido siendo víctima*" (fl. 139, c.01, 34, 45, 59, c.2).

**El 25 de junio de 2009**, la Policía Nacional le respondió al Ministerio del Interior y de Justicia con radicado 106308 en el que se informó que dispuso medidas de seguridad y que ordenó patrullajes constantes a la residencia y le explicó medidas preventivas de protección para garantizar la vida e integridad de la señora Rojas Leal , lo cual había ocurrido el 20 de mayo de 2009 (fl. 34,56-58, c.2).

**El 29 de junio de 2009**, mediante oficio 190087, el Ministerio de Protección Social solicitó al comandante de la Policía de Saravena lo siguiente; i) proteger a Suly Balbina Rojas Leal para que mediante el plan padrino fuese escoltada en la ruta casa- Oficina y se realicen rondas de seguridad en su residencia ii) que se realicen rondas preventivas en el Hospital del Sarare. Lo anterior, porque fue objeto de graves amenazas de muerte por grupos ilegales y debió regresar a laborar a Saravena" (fl, 138, c.01).

**El 24 de julio de 2009**, el Ministerio del Interior, mediante oficio N° 016011 le comunicó a la señora Suly Balbina Rojas Leal que su estudio de riesgo (calificado como ordinario por el DAS) iba ser objeto de estudio en el Comité CRER para su análisis y consideración y que se coordinó con la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional, para que realice el acompañamiento cuando regrese al Municipio de Saravena-Arauca (fl. 34, 43, c.2).

**El 26 de agosto de 2009**, un patrullero de la Unidad básica de inteligencia le informó al Comandante de Estación de Policía de Saravena que tomó contacto con la señora Rojas Leal, quien manifestó haber recibido una amenaza por vía telefónica frente a lo cual se le dio las siguientes recomendaciones: i) adoptar medidas de autoprotección, ii) cambiar lugar de residencia, ii) instaurar la denuncia respectiva y iv) que se hagan constantes revistas en la residencia y trabajo y que se lleve control en los libros ( fl. 349, c.2). En efecto, la víctima denunció (radicado 80215) que el día anterior le informaron que la iban a matar y que se cuidara mucho (fi. 166, 168-170, c.02).

**El 2 de septiembre de 2009**, el Comandante de Policía de Saravena dio a conocer a la señora Rojas Leal medidas de seguridad y autoprotección y asesoramiento para los desplazamientos (fl 349.c.2)

**El 4 de septiembre de 2009**, la Policía de Arauca, le hacen nuevamente a la señora Rojas Leal recomendaciones para su seguridad e integridad personal y le informa que donde vive es un lugar de alto riesgo porque está alejada de la Policía y que ante una novedad pueden ser víctimas de algún atentado (fls. 351-352 c.2).

**El 8 de septiembre de 2009**, el Ministerio del Interior, le solicitó a la Policía Nacional que le informará sobre la medida de acompañamiento solicitada para Suly Balbina Rojas Leal (fl. 34, 42, c.02).

**El 10 de septiembre de 2009**, la Policía Nacional respondió, informando que a un total de 98 beneficiarios de medidas cautelares del Hospital, de los cuales hace parte Suly Balbina Rojas Leal, se les pasa revista, se hacen rondas policiales constantes al lugar de trabajo y residencia, se deja constancia en planillas y que hasta ese momento todo ha transcurrido normal y se desconoce la ocurrencia de cualquier hecho que vulnere o afecte la tranquilidad y seguridad de esas personas (fl, 34, 38-41, c.02).

**El 17 de septiembre de 2009**, la Policía Nacional le asignó a la señora Rojas Leal como Padrino al Subintendente Nelson Pardo Rozo quien recibió el oficio de asignación el 18 de septiembre de 2009 (fl. 353, c.2).

La Policía Nacional aportó al expediente varios documentos para acreditar cuales fueron sus acciones respecto a la seguridad de la señora Rojas Leal entre las cuales se destaca las revistas y acompañamientos.

-Respecto a las revistas al lugar de habitación de la víctima directa solo aparecen acreditadas las efectuadas el 4 y 7 de septiembre de 2009 (fls. 391 y 398, c.2)

-En relación a los acompañamientos que debía hacerle a Suly Balbina Rojas Leal aparecen probados los siguientes:

En julio de 2009: 10 días, esto es, los días 7,8,9,10,13,14,19,20,22 y 27 de julio (fls. 357-359. c.2)

En agosto de 2009: 3 días, esto es los días 1,2 y 6 de agosto (fl 360. c.2)

En septiembre 1 día, esto es, el 29 de septiembre de 2009 (fl. 380. c.2)

En octubre 1 día, es decir, el único y el ultimo acompañamiento que se hizo en el mes de octubre se realizó el 2 de octubre de 2009, es decir, 7 días antes de su muerte (fls-387, c.2).

El 9 de octubre de 2009, la señora Rojas Leal fue visitada por la patrulla R2 a las 11y 40 en el hospital de Sarare (libro de anotaciones del radio operador, fl. 397. c.2). Empero, a la hora de la muerte de la víctima (12:00 del mediodía) no se dejó ningún registro.

No obstante, la Policía tuvo conocimiento del crimen de manera inmediata, ya que llegaron a la escena del crimen en los 15 minutos siguientes (fls. 3.5, c- 04b y fls 7, 7 A Y 8 A C 04 B).

**El 9 de octubre de 2009**, la señora Suly Balbina Rojas Leal fue asesinada de manera violenta en Saravena, Arauca con 14 disparos de arma de fuego. (registro civil de defunción, fl. 9, 147-148, c. 1, diligencia de necropsia del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fls. 72-84 c.1, 246- 255, 257-273, c. 2, proceso penal No. 2010-0058 (antes 2009 0289) de la Fiscalía General de la Nación, cuadernos 04A y 04B) En efecto, el Comandante (E) de la Estación de Policía de Saravena le presentó al Comandante del Departamento de Policía de Arauca el "Informe de Novedad" del asesinato de Suly Balbina Rojas Leal, e informó todas las medidas desahucadas en su caso (fl. 343-345, c.2).

**El 23 de octubre de 2009**, Luego de la muerte de Suly Balbina Rojas Leal, la Directora de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante radicado N° 028810, se dirigió al Ministerio del Interior solicitando información sobre las medidas de protección a Suly Balbina Rojas Leal, quien era beneficiaria de medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos , CIDH (fl. 37, c.2).

**El 28 de octubre de 2009**, el Coordinador de Derechos Humanos de la Procuraduría-Santander, mediante radicado N° 059166, se dirigió al Ministerio del Interior dentro de la Acción Preventiva Derechos Humanos No. 747-09 solicitando toda la documentación relacionada con la protección de Suly Balbina 36, c.02). Empero, el Ministerio no allegó al expediente respuesta a lo solicitado.

**El 30 de mayo de 2012**, el Juez 172 de instrucción Penal Militar, certificó que a raíz de la muerte de la señora Suly Balbina Rojas Leal, no hay investigación penal instruida en contra de funcionarios de la Policía Nacional (fl. 340, c.2)

### **III. Problema Jurídico**

De conformidad con los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante El DAS y la Policía Nacional, compete a la Sala establecer, si la muerte de la señora Suly Balbina Rojas Leal, quien para ese momento era psicóloga del Hospital de Saravena, Arauca. ocurrida el 9 de octubre de 2009, resulta imputable a las entidades demandadas o, por el contrario, se encuentran configurados los elementos para que opere alguna causal eximente de responsabilidad.

### **IV. Análisis del caso**

Con el fin de resolver el problema jurídico, la Sala, en primer lugar, estudiará si en el caso concreto se acreditó el daño y, en segundo lugar, si este puede ser imputable a las acciones u omisiones de las entidades demandadas y, por lo tanto, si se encuentran, o no, en el deber jurídico de repararlo.

## V. El daño y el juicio de imputación en el caso concreto

### El daño

La Sala encuentra debidamente acreditado el daño con la muerte de la señora Sully Babina Rojas Leal en el municipio de Saravena, Arauca, en hechos ocurridos el 9 de octubre de 2009, como consecuencia directa de hechos de violencia (*registro civil de defunción, fl. 9, 147-148, c. 1, diligencia de necropsia del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fls. 72-84 c.1, 246- 255, 257-273, c. 2, proceso penal No. 2010-0058 (antes 2009 0289) de la Fiscalía General de la Nación, cuadernos 04A y 04B*).

El daño se concreta en la medida que la administrada es titular de una expectativa negativa (de no sufrir lesiones)<sup>4</sup> y que en el presente caso se afectó su derecho a la vida, el cual constituye *“un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido”*<sup>5</sup>

### Del título de imputación a aplicar

Para evaluar la responsabilidad de las entidades demandadas, la Sala aplicará el título de falla del servicio, ya que se trata de establecer si en sus acciones hubo i) retardo, ii) irregularidad, iii) ineficiencia u iv) omisión o por ausencia de prestación del servicio.

El retardo se suscita cuando la administración actúa tardíamente ante los administrados en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan, y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio, pero no

---

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil. Trotta, Madrid, 2002, p. 37

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 631. “[A]simismo, el Tribunal ha establecido que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción” Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, párr. 120; Caso del Penal Castro Castro Vs. Perú, párr. 237, y Caso Vargas Areco Vs. Paraguay, párr. 75.

con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y se produce la omisión o ausencia del mismo cuando la administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa o no lo presta<sup>6</sup>.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>7</sup> de tiempo atrás- respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física- ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: *i)* en la producción del daño estuvo presente la complicidad por acción u omisión de agentes del Estado<sup>8</sup>; *ii)* **se acredite que la persona contra quien se dirigió el ataque había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que los efectos antijurídicos de la omisión concretados en un daño son objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante)**<sup>9</sup>; *iii)* la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida<sup>10</sup> y, por ende, estaban obligadas a actuar (deber de diligencia); y, *iv)* porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, como por ejemplo, la grave alteración del orden público y el conocimiento público de amenazas por parte de terceros, el hecho era previsible y cognoscible, y no se realizó actuación alguna encaminada a su protección<sup>11</sup>.

No obstante lo anterior, es menester señalar que la Sala ha precisado que a pesar de que es un deber inherente al Estado garantizar la protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida, a la integridad física o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en la medida que se circunscriben a sus capacidades en cada caso concreto; sin embargo, esta misma Corporación en abundantes providencias, ha resaltado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa el incumplimiento a sus deberes, sino que debe examinarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir con los estándares funcionales.

---

<sup>6</sup> Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de agosto 29 de 2012, rad. 24.444, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia de agosto 11 de 2011, rad. 20.325, M.P. Mauricio Fajardo.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de septiembre 4 de 1997, rad. 10140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de junio 19 de 1997, rad. 11875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de octubre 30 de 1997, rad. 10958, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

## La imputación en el caso concreto

La Sala confirmara la decisión de primera instancia, ya que se encuentra demostrada la falla en el servicio en la que incurrió el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el DAS (representado por sucesión procesal por la misma Policía Nacional), puesto que el daño antijurídico es imputable a estas tres entidades. No obstante, modificará lo relacionado a la declaratoria de una concausa, ya que la Sala considera que dicho fenómeno no está acreditado.

Por otro lado, en relación al Ministerio de Protección Social y la Agencia Presidencial para la Acción social, se mantendrá su absolución, ya que como se demostrará sus actos no tuvieron incidencia en el daño antijurídico.

Procede la Sala analizar los argumentos de los impugnantes para determinar si el daño es imputable a sus acciones u omisiones.

### De la responsabilidad del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior no apeló la sentencia de primera instancia. No obstante, la Sala confirmará la condena a este ministerio, toda vez que le es imputable el daño antijurídico irrogado a la víctima, en la medida que se encuentra probado que omitió adoptar las acciones necesarias para proteger la vida e integridad personal de la señora Suly Rojas Leal en el marco de sus competencias y con un real enfoque de género.

Al respecto, es importante señalar que dicho ministerio era el responsable del programa de protección de Derechos Humanos y la víctima era objeto del mismo por ser parte de la misión médica<sup>12</sup>.

En efecto, se encuentra acreditado que la señora Rojas Leal se acogió al procedimiento ordinario para medidas de protección del Decreto 2816 de 2006 y en él solicitó desesperadamente la adopción de medidas idóneas para que se le garantice su vida e integridad personal. No obstante, el Ministerio del Interior la sometió a un procedimiento lento, burocrático e ineficaz que no fue acorde con su condición de mujer, desplazada y el potencial riesgo extraordinario que no tenía la obligación jurídica de soportar.

---

<sup>12</sup> Decreto 2816 de 2006, artículo 1°. Objeto. El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por objeto apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: 1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. 2. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. 3. Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos **y miembros de la misión médica**. ( ....)

La Sala coincide con la sentencia de primera instancia que reprochó al Ministerio del Interior, a título de falla en el servicio, las siguientes faltas que se dieron en el marco del procedimiento del Decreto 2816 y de la adopción de medidas de protección:

i) se limitó a un cruce de correspondencia sin acciones efectivas para la seguridad y la protección de la vida de Suly Balbina Rojas Leal; ii) guardó total silencio frente al estudio de seguridad que se realizó en Bucaramanga y no en Saravena, Arauca (fl. 90, c.02); iii) no hizo nada frente a la dilación en el trámite del estudio de seguridad, ya que la entrevista se hizo en abril 16 de abril de 2009 (fl. 62 y 65, c.02) pero se entregó el 11 de junio de 2009 (fl. 60, c.02); iv) aceptó el estudio de riesgo ordinario de la señora Rojas Leal (fl. 60 y 68, c.02) como miembro del Comité CRER, sin ningún cuestionamiento pese a que conocía que la señora Rojas Leal era beneficiaria de medidas cautelares y había sido desplazada por la gravedad de las amenazas y del inminente peligro que tenía en Saravena Arauca, razón por la cual se adoptaron medidas de protección insuficientes; v) se limitó a enviar oficios a la Policía de Saravena para adoptar medidas blandas y potestativas de protección para Suly Balbina Rojas Leal cuando regresó a Saravena (fl. 32, 79, 82, c.02); vi) no reaccionó de manera célere frente a la solicitud de protección que formuló a la Policía, ya que esperó tres meses a su respuesta (radicado 17672) (fl. 34, 56-58, c.02), en la que dicha entidad le informó al Ministerio que "dispuso medidas de seguridad y ordenó patrullajes constantes a la residencia" y le explicó medidas "preventivas de protección para garantizar su vida e integridad" (fl. 57, c.02); vii) no reaccionó de manera eficaz pese a que conoció que en el Hospital del Sarare fueron asesinados dos agentes de la Policía Nacional y su director había manifestado su preocupación por los atentados a la misión médica humanitaria (fls. 74-77, c.02) y que la víctima el 23 de junio de 2009 le manifestó su disgusto por el nivel de riesgo ordinario y responsabilizó a ese Ministerio de lo que llegare a suceder (fl. 139, c.01, 34, 45, 59, c.02).

Aunado a lo anterior, la Sala hace hincapié que el Ministerio del Interior conocía el grave riesgo que padecía Suly Balbina Rojas Leal, habida cuenta que: i) la vinculó a su programa de protección, ii) estaba al tanto del atentando y amenazas que había sufrido en Saravena; iii) supo de su desplazamiento forzado a la ciudad de Bucaramanga y iv) conocía que la señora Rojas Leal era beneficiaria de medidas cautelares de la CIDH.

Empero, pese a la previsibilidad de un atentado contra su vida e integridad personal al regresar a Saravena no adoptó las medidas necesarias en el marco de sus competencias. En efecto, el Ministerio del Interior se limitó a otorgarle el 20 de abril de 2009 un apoyo de \$1.490.700 de reubicación temporal, para un mes y solicitarle a la Policía Nacional que le brinde acompañamiento a la señora Rojas Leal en Saravena. No obstante, esta entidad en el marco de las facultades que le otorgaba el Decreto 2816 de 2006, podía adoptar otras medidas para efecto de dar una efectiva protección.

Por ejemplo, a la luz del Decreto 2816 de 2006 podía analizar el informe de riesgo ordinario realizado por el DAS y optar por dar otras medidas<sup>13</sup> o, incluso, adoptar medidas de protección de emergencia sin estudio de riesgo previo <sup>14</sup>.

En conclusión, el Ministerio del Interior es responsable por las graves omisiones que se registraron en el proceso de adopción de medidas de protección de que trata el Decreto 2816 de 2006 en relación a la señora Rojas Leal y, por lo tanto, está llamada a responder por los perjuicios derivados de su muerte.

## **De la responsabilidad del DAS**

El DAS argumentó que no le es atribuible responsabilidad, ya que i) se limitó a hacer el estudio o informe de riesgo de la señora Rojas Leal y remitirlo al Comité de Reglamentación y Evaluación CRER; para que este determinara las medidas a adoptar para proteger la vida e integridad de la víctima; ii) no aparece probado que haya actuado negligentemente en relación con el servicio de protección, toda vez que no se le solicitó de manera directa protección; iii) hay indicios determinantes de la muerte de la víctima obedeció a la acción exclusiva y determinante de terceros no vinculados a la institución y menos aún, con conocimiento o aquiescencia de la entidad pública.

Por su parte, los demandantes en su recurso de apelación, señalaron que cuando el DAS calificó el riesgo de la señora Rojas Leal como ordinario sin un fundamento y estudio serio de su seguridad en la ciudad de Saravena, expuso a la víctima a que tuviera que regresar a ese municipio y se viera abocada a un riesgo mayor, ya que dicho estudio le fue notificado al Ministerio del Interior y al Hospital de Sararare, quienes no vieron inconveniente para la que la señora Rojas Leal volviera a trabajar a Saravena.

La Sala considera, al igual que el *a quo*, que el daño es imputable a la grave falla del servicio del DAS, ya que esta entidad obró con negligencia e ineficiencia cuando realizó el estudio de seguridad, toda vez que se limitó a la información

---

<sup>13</sup> Artículo 15. Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER. El Comité de Reglamentación y evaluación de Riesgos recomendará las medidas de protección que considere pertinentes para cada caso concreto y determinará la duración de las mismas.

<sup>14</sup> Artículo 24. Medidas de protección de emergencia. En casos de riesgo inminente, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar y/o solicitar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa por parte del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, medidas provisionales de protección para los destinatarios del Programa e informará de las mismas al CRER, en la siguiente sesión, con el fin de que este las conozca y recomiende las medidas definitivas. Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, a través de verificación realizada con las autoridades de la zona y con los representantes de la población objeto ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.

vertida en la entrevista por víctima en la ciudad de Bucaramanga, sin hacer un análisis de los riesgos que tenía la señora Leal en Saravena, Arauca y toda la información que existía al respecto.

Lo anterior, es evidente si se tiene en cuenta que el estudio de seguridad no solicitó ni analizó la importante información que tenía el Ministerio del Interior en la relación a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había emitido medidas cautelares en relación a los miembros del hospital de Sarare, de la Policial Nacional que había tenido conocimiento del atentado del 2 de octubre de 2008 y a la Fiscalía General de la Nación donde reposaba la denuncia formulada por la señora Rojas Leal, a raíz del referido atentado.

Lo anterior implicó una infracción al Decreto 2816 de 2006<sup>15</sup>, ya que el estudio de seguridad debía involucrar, por lo menos, un análisis y verificación de la información más relevante en relación a la solicitante, las causas del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia.

En igual sentido, la sentencia T- 719 de 2003, señaló que el derecho fundamental a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

1. *La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cieme sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia, a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*
2. *La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
3. *La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*
4. *La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas,*

---

<sup>15</sup> Artículo 23. Procedimiento ordinario. El procedimiento ordinario para la implementación de las medidas de protección será adoptado, mediante manual, por el Programa de Protección y constará de las siguientes etapas: 1. Recepción de la solicitud escrita presentada por el afectado o a través de un tercero. 2. Análisis y verificación de: la pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en el artículo 2º de este decreto, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente. 3. Realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. 4. Presentación de la situación particular ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, para que se hagan las recomendaciones pertinentes. 5. Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios. 6. Implementación de las medidas recomendadas por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER (se subraya).

*también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*

5. *La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.*

6. *La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.*

7. *La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados<sup>16</sup> ( se subraya).*

Así las cosas, si se tiene en cuenta que: i) la señora Rojas Leal era beneficiaria de medidas cautelares de la CIDH (fl.136-137, c.1, 78, c.2), ii) había sido víctima de un atentado que la obligó a desplazarse de manera forzada de la ciudad de Saravena a Bucaramanga para salvaguardar su vida e integridad personal (fls 129-132. C.1); iii) las denuncias penales que presentó por estos hechos (fls. 94-97. c.2 ) y iv) que el riesgo fue valorado en la ciudad Bucaramanga y no en Saravena y con información insuficiente (fls. 60 y 68, c.2), la Sala concluye que el estudio de riesgo fue errado, ya que no tuvo en cuenta información relevante para el mismo y, por lo tanto, ello ocasionó que no se hayan adoptado las medidas de protección de acuerdo a su riesgo real que al parecer era extraordinario en la ciudad de Saravena pues fue asesinada con 14 disparos de arma de fuego en esa ciudad (necropsia, fl. 247, c.2).

Aunado a lo anterior, el tiempo que duró el DAS haciendo el estudio de riesgo rebasó los plazos que establecía el Decreto 2816 de 2006, ya que se encuentra probado que el 20 de noviembre de 2008 la señora Suly Balbina Rojas Leal solicitó protección al Ministerio del Interior (fl. 32, 119-120 c.2), el 22 de diciembre de 2008, Suly Balbina Rojas Leal radicó ante el Ministerio del Interior, "Solicitud única de vinculación al Programa de Protección" (fl. 101-107 c.02), el 30 de marzo de 2009 el Ministerio del Interior informó que estaba pendiente y esperando el estudio de riesgo, es decir, que ya había solicitado al DAS el estudio de riesgo ( fl. 127, c.1), el 16 de abril de 2009, el DAS hizo una entrevista en la ciudad de Bucaramanga a la señora Suly Balbina Rojas Leal y con base en ella realizó el estudio de nivel de riesgo y lo calificó como ordinario (fls. 61-73, c.1), el 4 de junio de 2009, el Comité Técnico de la Oficina de Protección Especial del DAS avaló el nivel de riesgo como ordinario y tan solo el 11 de junio de 2009 el DAS entregó al Ministerio del Interior, con radicado 16485, copia del estudio de riesgo de la señora Rojas Leal (fl. 60, c.02).

Lo anterior, permite inferir a la Sala que, si se tiene en cuenta que al 30 de marzo de 2009 ya se había solicitado el estudio de riesgo por parte del Ministerio del Interior, y que el DAS solo entregó el referido estudio hasta el 11 de junio de 2009,

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T 719 de 2003.

es claro que no cumplió los 15 días que le otorgaba el Decreto 2816 de 2006<sup>17</sup> para hacer el análisis de los riesgos. Luego, se configuró un retardo injustificado en la prestación del servicio.

Así las cosas, los argumentos de apelación esgrimidos por el DAS relacionados a que i) la función de esta entidad se limitaba a hacer el estudio de riesgo y entregarlo al Ministerio del Interior, ii) a prestar la seguridad exclusivamente a quien lo solicita y iii) que se configuró el hecho de un tercero, fueron desvirtuados, puesto que se encuentran demostrados los yerros en sus funciones legales que configuran inexorablemente una falla del servicio.

Concluye la Sala que está probada la falla del servicio en relación al DAS, porque, en primer lugar, obró de manera negligente cuando realizó el estudio de riesgo de la señora Rojas Leal en la medida que se atuvo a la información vertida en la entrevista a la afectada en Bucaramanga sin consultar otras fuentes de información relevantes para determinar el riesgo real de la solicitante en Saravena Arauca y, en segundo lugar, el estudio de riesgo realizado a la víctima fue tardío e inoportuno, ya que demoró más de 2 meses en esa tarea, sin tener en cuenta que estaba de por medio los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de la señora Rojas Leal.

### **De la posible responsabilidad de Acción social y el Ministerio de Protección Social**

La Sala confirmará la absolución en relación a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ya que sus acciones se circunscriben exclusivamente al trámite de inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el cual si bien es cierto fue negado en un primer momento mediante las Resoluciones 680011056 del 4 de noviembre de 2008 (fls. 102. Y 103, c,1) y 680011056R del 2 de febrero de 2009 (fls 121- 124, c.1), no menos lo es que mediante la Resolución 02562 de 3 de abril de 2009 (fls. 129-132. C.1) la Señora Rojas Leal fue inscrita en el RUPD.

Lo mismo ocurre con el Ministerio de Protección Social, ya que sus actuaciones estuvieron encaminadas a salvaguardar los derechos de la señora Sully Balbina Rojas Leal y a solicitar e insistir ante el Ministerio del interior, Acción social y la policía Nacional celeridad y ponderación en los diferentes tramites que realizó la víctima hoy demandante (fls. 92,c.2 ;117, c,1; 74-77, c.2, 138, c.1, 344, c.2).

Luego, como las pretensiones de la demanda no tienen ninguna relación con la atención brindada en los tramites de desplazamiento forzado ni los surtidos por el Ministerio de Protección Social, sino que se circunscriben al posible incumplimiento

---

<sup>17</sup> Artículo 14. Término para realizar el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza. Los estudios técnicos de nivel de riesgo o grado de amenaza deberán realizarse a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud elevada por el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

de la obligación de prestarle seguridad y protección a la señora Suly Balbina Rojas Leal ( lo cual no hace parte de las competencias de acción social ni del Ministerio de Protección Social) se confirmará la decisión absolutoria en relación a estas entidades.

### **Del recurso de apelación formulado por la Policía Nacional**

La Policía Nacional sostiene que i) hizo todo lo posible para proteger la vida de la víctima, ya que brindó acceso a un manual de autoprotección, revistas y acompañamientos para garantizar su seguridad hasta que el Ministerio del Interior le diera un esquema de seguridad. No obstante, el día de los hechos la afectada no informó de sus desplazamientos a la Policía de Saravena; ii), no está demostrado que los hechos fueron producto de una falla del servicio por acción u omisión y, iii) se configuró la causal exonerativa del hecho de un tercero.

La primera instancia por su parte, señaló que se encuentra acreditada una falla del servicio en relación a la Policía Nacional, por cuanto el Ministerio del Interior y el de Protección Social le solicitaron realizar un acompañamiento cercano a la víctima cuando regresó a Saravena. Sin embargo, lo que quedó acreditado es que hubo falencias en la ejecución de las medidas de seguridad, ya que, desde el mes de julio a octubre de 2009, los acompañamientos desde la casa al trabajo de la señora Rojas Leal disminuyeron ostensiblemente, hasta cuando ella fue asesinada el 9 de octubre de 2009, frente a su casa cuando no tenía ningún acompañamiento de la Policía.

La Sala confirmará la condena en relación a la Policía Nacional, ya que desde el primer atentado del 2 de octubre de 2008 y de las denuncias formuladas por la víctima, esta entidad tuvo pleno conocimiento de los riesgos que tenía la señora Rojas Leal. Empero, sus acciones fueron insuficientes y no prestó una seguridad óptima a la víctima, como se pasa a demostrar.

Cuando la víctima volvió al municipio de Saravena se solicitó previamente por los Ministerios del Interior y de Protección Social que se le implementara un plan padrino o de especial de acompañamiento entre su casa y su trabajo ( fls. 138, c.1 y 32, 79, 82, c.1), y si bien la Policía desplegó acciones concretas en relación a su seguridad, lo cierto es que las revistas y los acompañamientos no fueron constantes y paulatinamente se fueron desmontando. Es más, en las planillas de la Policía la señora Rojas Leal manifestó expresamente que no se sentía protegida (fls. 357 y 360,c.2).

De hecho, entre el mes de julio y octubre de 2009, los acompañamientos fueron disminuyendo de la siguiente manera: en julio 10 días; en agosto 3 días; en septiembre 1 día; y en octubre 1 solo día. De hecho, el único y el ultimo acompañamiento que se hizo en el mes de octubre se realizó 7 días antes de su muerte (fls- 357-387, c.2).

Ahora bien, el día de su asesinato, esto es, el 9 de octubre de 2009, la señora fue

visitada por la Policía Nacional a las 11: 40 am en el Hospital de Sarare, empero la Policía no la acompañó hasta su morada y a las 11.55 am fue asesinada en frente de su casa (fls. 247. C,2, 84. C.1 y 72 y 73, c4B).

En suma, está plenamente acreditada la falla del servicio por omisión, ya que la Policía no brindó los acompañamientos de manera constante y ello facilitó que fuera asesinada el 9 de octubre de 2009 frente a su casa. Tan es así que los días previos a su homicidio y el día de los hechos la Policía Nacional no cumplió con el estándar de debida diligencia respecto a su función de brindar seguridad y protección a la víctima concreta pese a que conocía de que la señora Rojas Leal era beneficiaria de medidas cautelares, dos ministerios le habían solicitado adoptar medidas de acompañamiento y conocía del atentado previo a la víctima directa.

Bajo esa perspectiva, al no haber implementado medidas de protección eficaces y proporcionales frente a la amenaza latente, se facilitó la consumación de ese lamentable hecho, razón por la cual el daño antijurídico es imputable a la entidad demandada -Policía Nacional- toda vez que estaba en el deber (convencional, constitucional y legal) de brindar protección efectiva y, comoquiera que esa intervención no se produjo, se configuró una omisión, la cual fue determinante en el advenimiento del daño, circunstancia que desencadena una responsabilidad de tipo patrimonial.

Por último, respecto a la posible configuración del eximente de responsabilidad del hecho de un tercero alegada por la Policía, es decir, que la muerte de la Señora Rojas Leal fue imprevisible, irresistible y exógena a esta entidad, basta con reafirmar la configuración de la falla del servicio por omisión para establecer que dicho eximente no se encuentra acreditado pues se constató que, previamente se advirtió de los posibles riesgos que cernían contra la señora Rojas Leal y tenían conocimiento cierto de la amenaza y las posibilidades reales de poder evitarla, razón suficiente para descartar la configuración de esta causal liberativa de responsabilidad.

### **De la concurrencia de culpas decretada en primera instancia**

Finalmente, uno de los cargos de apelación del demandante sostiene que en el presente caso no se configuró una concurrencia de culpas, porque no se compeadece con la realidad fáctica y procesal y, por lo tanto, no hay lugar a predicarse que la víctima con su actuar incurrió en culpa causante de su muerte, en tanto que se encuentra probado las múltiples solicitudes que realizó ante diferentes entidades del Estado para proteger su vida e integridad personal sin respuesta efectiva.

Por su parte, la primera instancia declaró la concurrencia de culpas en atención a que en múltiples ocasiones la Policía le solicitó a la señora Rojas Leal cambiarse de domicilio para brindarle una óptima seguridad, ya que *“su sitio de residencia actual es considerado de alto riesgo y se facilita para actos en su contra”* (fls, 364.c2; 348, c.2;351, c.2; 354,c.2).

En relación a la referida concurrencia de culpas la Sala revocará este aspecto de la sentencia de primera instancia y concederá el 100% del pago de los perjuicios, toda vez que la Sala encuentra que no se configuró este fenómeno jurídico, en la medida que no era admisible ni proporcional exigirle a la señora Rojas Leal cambiar su domicilio para salvaguardar su vida e integridad personal ya que: i) la víctima fue la instantemente solicitó medidas de asistencia y protección ante las diferentes autoridades (fls. 119-120, c-1; fl. 139 c 1.); ii) su condición económica era de asalariada ( fl.1, c 3) ; iii) había salido desplazada y regresado a su lugar de origen con la confianza que las autoridades le iban a brindar, por lo menos, un acompañamiento frente a su situación (fl. 34 y 42, c.2) iii) había sido víctima de un atentado en meses anteriores que indicaba su riesgo en la ciudad de Saravena (fl.98, c.2) y iv) no está probado que haya desatendido las otras medidas de protección recomendadas por la Policía.

En efecto, a juicio de la Sala, la conducta de la víctima no influyó ni fue causa adecuada y determinante del daño<sup>18</sup>, ya que tal como quedó acreditado fue ella la que insistentemente solicitó a las autoridades del Estado que le brindaran protección sin que hubiera una respuesta idónea, efectiva y proporcional al riesgo que corría.

Finalmente, la Sala hace hincapié, que en el presente caso estamos frente a condiciones sospechosas<sup>19</sup> de discriminación por cuestiones de género, ya que en los diferentes trámites que tuvo que realizar la señora Suly Rojas Leal para solicitar protección a su vida e integridad personal, no se empleó un enfoque diferencial que diera cuenta y fuera sensible frente a las diferentes vulnerabilidades que tenía la víctima en su condición de mujer desplazada por la violencia.

## **Conclusión**

El Estado en cabeza del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el otrora DAS deben responder solidaria y patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad, porque se acreditó que la señora Rojas

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. 17042.

<sup>19</sup> Según la Corte Constitucional “*Estos motivos o criterios que en la Constitución se enuncian, aunque no en forma taxativa, aluden a aquellas categorías que se consideran sospechosas, pues su uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a subvalorar y a colocar en situaciones de desventaja a ciertas personas o grupos, vrg. mujeres, negros, homosexuales, indígenas, entre otros.*

*Los criterios sospechosos son, en últimas, categorías que (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales”. Sentencias C-481 de 1998, T-098 de 1994, C-112 del 2000 y C-371 de 2000.*

Leal en su calidad de mujer víctima del conflicto armado interno, había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que los efectos antijurídicos de la omisión concretados en un daño son objeto de reproche jurídico e infracción a la posición de garante<sup>20</sup>.

Finalmente, la falta de medidas de protección para salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal son producto de la ausencia de un enfoque diferencial de género que fuera sensible a su condición de mujer víctima de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno.

## **Liquidación de perjuicios**

### **Perjuicios morales**

Concerniente al **daño moral**, se resalta que este se entiende como el dolor y aflicción que una situación nociva genera y se presume en relación de los familiares cercanos de quien ha sufrido una grave afectación en sus derechos fundamentales.

De esta forma, ante la imposibilidad de cuantificar el daño moral, la jurisprudencia ha establecido un tope monetario para la indemnización de dicho perjuicio, que se ha tasado, como regla general, en el equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales cuando el daño cobra su mayor intensidad, caso correspondiente al padecimiento sufrido por las propias víctimas o por quienes acrediten relaciones afectivas propias de las relaciones conyugales y paterno-filiales (primer grado de consanguinidad) con la víctima que ha perdido la vida. En cuanto a los demás ordenes de parentesco, se ha establecido que la cuantía de la indemnización debe corresponder a un porcentaje de ese límite. Así se estableció en sentencia de unificación de esta Sección<sup>21</sup>:

*A fin de que en lo sucesivo, se indemnicen de manera semejante los perjuicios morales reclamados por la muerte de una persona, como en el presente caso, la Sala, a manera de complemento de lo decidido en la sentencia mencionada en el párrafo que antecede, decide unificar su jurisprudencia sobre el particular, a partir del establecimiento de cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas; así:*

*Nivel 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno - filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 smlmv.*

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 27709, M.P. Carlos Alberto Zambrano,

*Nivel 2. Se refiere a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (hermanos, abuelos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.*

*Nivel 3. Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.*

*Nivel 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.*

*Nivel 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.*

Así, la indemnización que se pagará a los familiares-demandantes por el daño moral padecido será la siguiente:

BENEFICIARIO	RELACIÓN DE PARENTESCO	MONTO
Andrea Johana Urrego Rojas	Hija	100 SMLMV
María OLinda Leal	Madre	100SMLMV
Maria del Pilar Rojas Leal	Hermana	50 SMLMV
Cindy Nathalia Zamora Rojas	Sobrina	35 SMLMV
Sara Daniela Tarquinio Rojas	Sobrina	35 SMLMV

En relación a Francisco José Navarro (yerno), y a Jairo Hugo Tarquino Ruiz (cuñado), no se reconocerá ningún tipo de perjuicio, ya que no obra prueba en el proceso que lo demuestre. Ahora bien, pese a que en el recurso de apelación se alega que obran declaraciones extra juicio que corroboran tal relación de afecto éstas no serán valoradas, porque no fueron ratificadas en esta causa.

### **Perjuicios materiales**

En relación a los perjuicios materiales solo fueron solicitados a favor del posible cónyuge o compañero, esto es, el señor Héctor Jaime Urrego Sierra, empero como tales calidades no fueron demostradas en el presente proceso como se analizó en los presupuestos procesales, razón por la cual estos perjuicios serán negados.

### **Afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados**

El demandante solicitó que se repare el perjuicio que denominó “daño a la vida de relación” en los siguientes términos:

*Se estiman para ANDREA JOHANNA URREGO ROJAS (HIJA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); FRANCISCO JOSE NAVARRO (YERNO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); HECTOR JAIME URREGO SIERRA, (ESPOSO de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), MARÍA OLINDA LEAL (MADRE de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL); JAIRO HUGO TARQUINO RUIZ (CUÑADO ) SYNDY NATALY ZAMORA ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL y MARIA DEL PILAR ROJAS LEAL (HERMANA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL) quien actúa en su propio nombre y en el de su menor hija SARAH DANIELA TARQUINO ROJAS (SOBRINA de la causante SULY BALBINA ROJAS LEAL), en la suma de Mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno, sobre la suma de \$515.000 que es el valor del salario mínimo mensual vigente para el 2010, fijado por Ministerio de la Protección y Seguridad Social. Daño este que es causado por el cercenamiento del disfrute de compartir el afecto, cariño, disfrute de su hija, hermana, esposa, suegra, madre y tía SULY BALBINA ROJAS LEAL.*

La sentencia de primera instancia reconoció este perjuicio en los siguientes términos afirmó “sobre el daño a la vida de relación. Las mismas pruebas que se señalaron para los perjuicios morales, especialmente, el testimonio de Jenny Jazmin Contreras Pabon, Luis Miguel Cabra Mora y Nubia Edid Urrego Sierra, acreditan que fueron sufridos y por eso se le reconocen a Andrea Johana Urrego Rojas, hija y a María Olinda Leal, madre de Suly Rojas Leal” en un monto de 50 SMLMV para cada una.

Al respecto la Sala estima necesario precisar que esta Corporación se ha apartado de los conceptos de daño a la vida de relación, perjuicio fisiológico y alteración grave de las condiciones de existencia, para establecer dos categorías autónomas

de perjuicio inmaterial, diferentes al daño moral, a saber: el daño a la salud<sup>22</sup>, cuando se trate de una lesión a la integridad psicofísica de la persona, y la afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados<sup>23</sup>, perjuicio este que debe estar plenamente acreditado en el proceso y ameritar su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos<sup>24</sup>.

De conformidad con lo anterior, aunque los demandantes deprecian daño de la vida de relación, su caso podría enmarcarse dentro del perjuicio denominado afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. No obstante, la Sala considera que en el presente asunto no hay lugar a condenar por este perjuicio, pues no se observa ninguna fundamentación o argumentación que diera lugar a una condena. Por el contrario, los argumentos para su reconocimiento, son similares a los esgrimidos para la indemnización de los perjuicios morales y materiales, toda vez que en el concepto de violación se señaló: *“mis clientes han sufrido daños morales, materiales y a la vida de relación porque ellos mantenían excelentes relaciones de afecto y cariño, como se demuestran con las pruebas documentales y testimoniales que se piden y se practique en la etapa probatoria”*

En estos términos, se denegará la pretensión.

### **Costas**

No hay lugar a la imposición de costas, en razón a que no se evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de las partes o de los intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena por este concepto.

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

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourth y exp. 31170. M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 32.988, C.P. Ramiro Pazos Guerrero y exp. 26.251, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 32.988, C.P. Ramiro Pazos

## FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia dictada el 20 de febrero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Arauca la cual en su parte resolutive quedará de la siguiente manera:

*PRIMERO. DECLARAR que prosperan las excepciones de "no agotamiento de requisito de procedibilidad de conformidad al decreto 1285 de 2009" y de "falta de legitimación" propuestas por la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional" y negar las que propusieron los demás demandados.*

*SEGUNDO. ABSOLVER de responsabilidad patrimonial a la Nación Ministerio de la Protección Social, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, por las razones expuestas en la parte motiva.*

*TERCERO. DECLARAR patrimonial y solidariamente responsables a la Nación-Ministerio del Interior, a la Nación - Ministerio de Defensa - "Policía Nacional, y al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- hoy en proceso de supresión, por la muerte de Suly Balbina Rojas Leal, ocurrida el 9 de octubre de 2009, en Saravena - Arauca.*

*CUARTO. CONDENAR, como consecuencia de la declaración anterior, a la Nación-Ministerio del Interior, a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, y al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- hoy en proceso de supresión, a pagar en forma solidaria las siguientes sumas de dinero:*

*a). Perjuicios morales: en SMMLV equivalente en pesos a la fecha de ejecutoria de la sentencia:*

*En favor de Andrea Johanna Urrego Rojas y de María Olinda Leal: 100 SMMLV para cada una.*

*En favor de María del Pilar Rojas Leal: 50 SMMLV.*

*En favor de Sindy Nataly Zamora Rojas y de Sarah Daniela Tarquino Rojas: 35 SMMLV para cada una.*

*QUINTO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

*SEXTO. DECLARAR que no hay condena en costas.*

*SÉPTIMO. ORDENAR que, por Secretaría, se proceda a la liquidación de los gastos judiciales, y si es del caso, devolver a la parte demandante el saldo que se establezca.*

*OCTAVO. ORDENAR que en firme la presente decisión, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.*

*NOVENO. DAR cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirán las copias correspondientes conforme con el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil con las constancias exigidas y se emitirán las comunicaciones de rigor.*

*DÉCIMO. RECONOCER personería para intervenir en el proceso, a los abogados José Luis Sayago Botello, en representación del Das, Andrés Tapias Torres, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Mauro Hernández Muñoz Rivas, del Departamento para la Prosperidad Social; y a la abogada María Fernanda Carrasco Castellanos, de la Unidad Nacional de Protección.*

*DÉCIMO PRIMERO. ACEPTAR la renuncia que al poder presentó la abogada Ángela Victoria Campos Forero.*

*La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha y se profiere dentro del proceso 81-001-2331-002-2010-0005800, demandante: Andrea Johanna Urrego Rojas y otros.*

**SEGUNDO:** ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente de la Subsección

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
**ACLARO EL VOTO**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado  
**ACLARO EL VOTO**

# **ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO ALBERTO MONTAÑA PLATA**

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D. C., primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

**Expediente: 51558**

**Radicación número: 81001-23-31-000-2010-00058-01(51558)**

**Actor: ANDREA JOHANA URREGO ROJAS Y OTROS**

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

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (ACLARACIÓN DE VOTO)**

#### **Aclaración de voto de Alberto Montaña Plata**

Acompaño la decisión de la Sala<sup>25</sup> y comparto la mayoría de sus fundamentos. Existen razones suficientes para declarar la responsabilidad por falla en el servicio. Considero, sin embargo, que la responsabilidad debía declararse a partir del incumplimiento de obligaciones establecidas en normas técnicas, y no sólo a partir del Decreto 2816 de 2006.

En efecto, el Decreto 2816 de 2006 fue expedido con el fin de diseñar y reglamentar el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, sin embargo, no estableció un procedimiento específico para la ejecución por parte de los órganos competentes, por el contrario, en el artículo 23 dispuso que el procedimiento ordinario para la

---

<sup>25</sup> Ver, sentencia de 1 de junio de 2020, exp. (51558)

implementación de las medidas de protección, sería adoptado mediante un manual y, solamente enlistó las etapas de que constaría.

En el mismo sentido, el Decreto 2816 de 2006 dispuso que los órganos competentes para el desarrollo del programa serían la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER. El Programa de Protección, según disponía el decreto, lograría sus objetivos en materia de protección y seguridad personal mediante la actuación conjunta con la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, y *“los demás organismos del orden nacional y territorial que se consideren pertinentes”*, de manera que, las responsabilidades del DAS se irían reduciendo gradualmente<sup>26</sup>.

Lo anterior quiere decir que en el Decreto no se establecieron claramente las competencias de ninguna entidad ni órgano en relación con el programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Para hacer el estudio de la responsabilidad de cada una de las entidades en el presente proceso, en consecuencia, no era suficiente indagar por las etapas del proceso, definidas en el artículo 23 del Decreto 2816 de 2006, sino que debió acudirse a las normas técnicas y de procedimiento aplicables.

La importancia de identificar las normas técnicas y procedimentales se hace evidente en la decisión cuando la Sala declara la responsabilidad del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS por una *“infracción”* al Decreto 2816 de 2006, específicamente al numeral 2 del artículo 23, porque *“el estudio de seguridad debía involucrar, por lo menos, un análisis y verificación de la información más relevante en relación a la solicitante, las causas del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia”*, pese a que

---

<sup>26</sup> Decreto 2816 de 2006. Artículo 3.

ese Decreto no estableció que esa fuera una obligación del DAS, entidad que no es mencionada como uno de los órganos competentes y, de las etapas del procedimiento ordinario, sólo es mencionada en el numeral 3 del mismo artículo, que corresponde a la realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza.

Como otro fundamento de la responsabilidad del DAS, en el fallo se citó la Sentencia T-719 de 2003 de la Corte Constitucional, que precisó las obligaciones de las autoridades frente a quienes pudieran verse afectados por un riesgo extraordinario, sin determinar cuál de las obligaciones le correspondía a cada entidad. Considero que el argumento utilizado por el ponente para aplicar esa sentencia al caso en que fue víctima la señora Suly Balbina Rojas Leal es equívoco, pues ninguna asignación de competencias corresponde a esta Sala como juez de responsabilidad.

Pese a que la argumentación del fallo no se refiere a las normas que habrían permitido identificar procedimientos ni asignación de competencias, la conducta apartada del artículo 23.2 del Decreto 2816 de 2006 no es la única que se reprochó al DAS, por lo que considero adecuada la condena.

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Consejero de Estado