



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

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 05001-23-31-000-2004-04480-01(40034)

Actor: MARÍA NAZARETH RODAS FORONDA Y OTROS

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. ORDEN PÚBLICO-EI Presidente como jefe de las Fuerzas Armadas dispone de la fuerza pública y conserva en todo el territorio nacional el orden público. FUERZA PÚBLICA-EI gobernador es agente del Presidente de la República para mantener el orden público. FUERZA PÚBLICA-EI alcalde conserva el orden público del municipio según la ley y las instrucciones del presidente y del gobernador. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-No es absoluto pues el Estado no es un asegurador general. FALLA DEL SERVICIO RELATIVA POR OMISIÓN-Debe tenerse en cuenta la capacidad de las autoridades públicas en su deber de seguridad y protección. FALLA DEL SERVICIO RELATIVA-Límite en los recursos materiales y humanos del Estado. OMISIÓN DEL DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-Se requiere de solicitud formulada o que las condiciones personales permitan inferir de manera inequívoca la necesidad de protección. TESTIMONIO-Valoración probatoria. CARGA DE LA PRUEBA- Quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia, artículo 177 CPC.

La Sala, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 que adicionó el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 12 de agosto de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

Un grupo al margen de la ley asesinó a Jairo de Jesús Foronda Rodas en el municipio de Ciudad Bolívar en Antioquia. Alegan omisión del deber de seguridad y protección.



2
Expediente nº. 40.034
Demandante: María Nazareth Rodas Foronda y otros
Niega pretensiones

ANTECEDENTES

El 27 de mayo de 2004, María Nazareth Rodas Foronda y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Ejército Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por los daños ocasionados con la muerte de Jairo de Jesús Foronda Rodas. Solicitaron 1.000 SMLMV para cada uno de los demandantes por perjuicios morales y \$87'138.000 para la compañera permanente e hijos de la víctima, por lucro cesante. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que la región donde habitaba la víctima estaba afectada por la violencia, desde años atrás. Adujo falla del servicio de la demandada, porque omitió brindar seguridad en la región, pues la presencia de grupos armados al margen de la ley era de público conocimiento.

El 15 de septiembre de 2004 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional sostuvo que el deber de protección de la entidad no es absoluto y que no existió omisión en su actuar. Propuso las excepciones de hecho de un tercero y falta de legitimación en la causa por pasiva. La Nación-Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional no contestó la demanda. El 17 de noviembre de 2008 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. Las partes reiteraron lo expuesto. El Ministerio Público guardó silencio. El 12 de agosto de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la **sentencia** negó las pretensiones, porque no se acreditó una conducta omisiva de la parte demandada ni que la víctima hubiera solicitado protección especial. La demandante interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 30 de septiembre de 2010 y admitido el 20 de enero de 2011. Esgrimió que la parte demandada tenía la obligación de combatir los grupos alzados en armas y velar por la seguridad de Jairo de Jesús Foronda Rodas. El 10 de febrero de 2011 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES



I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA¹, esto es, \$179'000.000².

Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo³, en este caso por una omisión que se imputa a varias entidades públicas (art. 90 CN y art. 86 CCA).

Demanda en tiempo

3. El término para formular pretensiones, en reparación directa, de conformidad con el artículo 136.8 CCA es de 2 años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente de inmueble por trabajo público o por cualquier

¹ Se aplican las cuantías previstas en la Ley 446 de 1988, pues a la fecha de interposición del recurso de apelación -26 de agosto de 2010- ya habían entrado a regir, por Ley 954 de 28 de abril de 2005.

² Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2004, \$358,000 por 500.

³ Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744, 746 y 747, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.



otra causa. La demanda se interpuso en tiempo -27 de mayo de 2004- pues el 6 de agosto de 2002 murió Jairo de Jesús Foronda Rodas [hecho probado 6.1], circunstancia que según la demanda concretó el incumplimiento de ese deber.

Legitimación en la causa

4. María Nazareth Rodas Foronda, Antonio Jesús Foronda Herrera, Elicenia de Jesús y Luz Mary Foronda Rodas, Diego Alejandro Foronda Moreno, Luz Albany Bedoya Sánchez, Jorge Mario y Luis Guillermo Foronda Bedoya son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que conforman el núcleo familiar de Jairo de Jesús Foronda Rodas, quien, afirman, fue asesinado por un grupo armado al margen de la ley [hecho probado 6.6]. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional y la Nación-Ministerio de Defensa, Ejército Nacional están legitimados en la causa por pasiva, porque son las entidades a las que corresponde asegurar la convivencia pacífica y la defensa del orden constitucional (artículos 217, 218 y 315.2 CN, 1 de la Ley 62 de 1993 y 2 de la Ley 48 de 1993, retomada por Ley 1861 de 2017).

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configuró falla del servicio por incumplimiento del deber de seguridad y protección por la muerte de una persona, por miembros de grupos armados al margen de la ley.

III. Análisis de la Sala

Como la sentencia fue recurrida por la demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 CPC.

Hechos probados



5. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio⁴.

6. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

6.1 El 6 de agosto de 2002, Jairo de Jesús Foronda Rodas murió, según da cuenta copia simple del registro civil de defunción (f. 14 c. 1).

6.2. Jairo de Jesús Foronda Rodas no formuló denuncia por amenazas, ni solicitó medidas de protección, según da cuenta la certificación del 6 de diciembre de 2006 expedida por la Fiscalía Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Ciudad Bolívar, Antioquia (f. 68 c. 1).

6.3 En la seccional de Policía Judicial del municipio de Ciudad Bolívar no se encontraron solicitudes de protección, ni denuncias de amenazas contra Jairo de Jesús Foronda Rodas, según da cuenta el oficio nº. 387/ADEVI SIJIN DEANT del subintendente José Eliseo Gallego Marín, jefe del área de delitos contra la vida del Departamento de Policía de Antioquia (f. 81 c. 1).

6.4 El Batallón de Infantería nº. 11 “Cacique Nutivara” tiene bajo su jurisdicción el control del orden público de, entre otros, el municipio de Ciudad Bolívar, desde el 19 de noviembre de 1984, según da cuenta oficio nº. 01291 del 13 de diciembre de 2006, expedido por el coronel Juan Carlos Piza Gaviria, segundo comandante y Jefe de Estado Mayor de la Cuarta Brigada del Ejército (f. 65 c. 1).

6.5 La Policía Nacional hace presencia en el municipio a través de una estación en la zona urbana del municipio de Ciudad Bolívar y el Ejército Nacional hace presencia “pero no de manera permanente”, por la presencia de grupos armados al margen de la ley, según da cuenta oficio nº. 274 del 13 de diciembre de 2006 del personero

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad están en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 363, 364 y 365, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3qFJI0n>.



municipal de Ciudad Bolívar (f. 79 c. 1) y oficio n°. 024062 del 18 de diciembre de 2006 de León Darío Acevedo Vargas -alcalde del municipio de Ciudad Bolívar- (f. 73 c. 1).

6.6 Jairo de Jesús Foronda Rodas era hijo de María Nazareth Rodas Foronda y Antonio Jesús Foronda Herrera, hermano de Elicenia de Jesús y Luz Mary Foronda Rodas y padre de Diego Alejandro Foronda Moreno, Jorge Mario y Luis Guillermo Foronda Bedoya, según da cuenta original de los certificados de registro civil de nacimiento (f. 6 a 13 c. 1).

Responsabilidad por omisión del deber de seguridad y protección

7. El artículo 1 de la Ley 62 de 1993, en consonancia con los artículos 2 y 218 CN, dispone que la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

El Presidente de la República, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, dirige la Fuerza Pública (artículo 189.3 CN) y le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea perturbado (artículos 189.4 y 213 y siguientes CN). A su vez, el gobernador es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (artículo 303 CN). En consonancia, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y le corresponde conservar el orden público de éste, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República y del gobernador (artículo 315.2 CN)⁵.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 48 de 1993, retomado por el mismo artículo de la Ley 1861 de 2017 y en concordancia con los artículos 2 y 217 CN, dispone que las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía,

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de noviembre de 2015, Rad. 34.776, [fundamento jurídico 17], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 499, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.



la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La jurisprudencia, en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886⁶ que corresponde al artículo 2 CN, concluyó que estos deberes no implican que el Estado sea un “asegurador general”⁷ contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho⁸ y que encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que dispone las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad⁹.

Al delimitar su alcance, la jurisprudencia ha considerado que el Estado es responsable patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: (i) se solicita protección especial, por las particulares condiciones de riesgo en que se encuentra la persona¹⁰; (ii) no se solicita expresamente, pero es evidente que la persona necesitaba la protección, porque existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes¹¹ y (iii) se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley¹².

8. La demanda afirmó que la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Ejército Nacional incurrió en falla del servicio por omisión al deber de seguridad y

⁶ Introducido por el artículo 9 del Acto Legislativo n°. 1 de 1936 que, a su vez, corresponde con el artículo 19 original de la Constitución de 1886.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de julio de 1969, Rad. 541, párr. 62, en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 60, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 1990, Rad. 5.737 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 68, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 1998, Rad. 10.747, [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 88, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de julio de 1980, Rad. 10.134 [fundamento jurídico e] S.V. Alfonso Arango Henao; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad. 3.331 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 62 y 63, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 30 de octubre de 1997, Rad. 10.958 [fundamentos jurídicos II y III], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 412, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de julio de 1998, Rad. 17.004, [fundamento jurídico 2.1.1].



protección por el asesinato de Jairo de Jesús Foronda Rodas. Está acreditado que Jairo de Jesús Foronda Rodas falleció el 6 de agosto de 2002 en el municipio de Ciudad Bolívar, Antioquia [hecho probado 6.1].

Iván Darío Ortiz Rodas -conductor y primo de Jairo Foronda- afirmó que un grupo denominado Autodefensas Campesinas operaba en Ciudad Bolívar, Antioquia, y obligaba a los transportadores a hacer viajes sin remuneración y le exigían el pago de cuotas por no quemar sus vehículos. Sostuvo que a Jairo “le pasaba lo mismo”, que ese grupo lo “cogió” en un paraje, lo llevaron a una finca y lo asesinaron. El objeto de la prueba son los hechos. La persona debe limitarse al relato de los hechos que haya tenido conocimiento directo o indirecto. Sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la muerte de Jairo Foronda, el declarante no manifestó cómo conoció esos hechos, si corresponden a lo que vio, escuchó o le dijeron. Su testimonio no acredita los posibles autores, ni las circunstancias en que Jairo Foronda fue asesinado (f. 95-98 c. 1).

Tampoco se probó que Jairo de Jesús Foronda Rodas hubiese sido amenazado, ni -que de ser así-, hubiera puesto en conocimiento ese hecho ante las autoridades de policía o del ejército. Con la demanda no se aportó prueba documental ni se pidió práctica de otros medios de prueba, en relación con estos hechos. Por el contrario, en el proceso obran oficios de la Fiscalía Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Ciudad Bolívar y del Departamento de Policía de Antioquia que acreditan que la víctima no formuló denuncia por amenazas ni solicitó medidas de protección [hechos probados 6.2 y 6.3]. Estos documentos, además de que son públicos, no fueron tachados de falsos y provienen de los funcionarios encargados de verificar la existencia de requerimientos en relación con la protección solicitada por personas bajo amenaza por grupos ilegales. En similar sentido, Iván Darío Ortiz Rodas -conductor y primo de Jairo Foronda- rindió testimonio y afirmó que nunca pidieron protección a la policía, por miedo a retaliaciones (f. 98 c. 1). Tampoco obran al menos indicios que permitieran advertir con anticipación que Jairo de Jesús Foronda Rodas iba a ser víctima de un homicidio.

9. La demanda adujo que las demandadas omitieron brindar seguridad en la región, pues la presencia de grupos armados al margen de la ley era de público



conocimiento. No está acreditado que las autoridades dejaran a la población del municipio de Ciudad Bolívar sin protección alguna. Por el contrario, se probó que el Batallón de Infantería nº. 11 “Cacique Nutivara” tiene bajo su jurisdicción el control del orden público de ese municipio [hecho probado 6.4]; que agentes de la Policía Nacional tienen presencia en el municipio, a través de una estación en la zona urbana del municipio de Ciudad Bolívar y, aunque no de manera permanente, tropas del Ejército Nacional también hacen presencia en ese municipio [hecho probado 6.5].

La Sala reitera que en estos eventos en que se imputa omisión, debe tenerse en cuenta que la capacidad de acción de las autoridades no es ilimitada para disuadir la acción de los grupos ilegales. Lo contrario significaría que las autoridades estarían obligadas a lo imposible, esto es, a poner a disposición de los ciudadanos víctimas de estos delitos, de manera permanente, la compleja capacidad institucional que se requiere para evitar que este tipo de ataques sucedan. El juez de la administración no puede desconocer la realidad institucional y, después de hechos de esta naturaleza, exigir acciones que desbordaban la capacidad de respuesta de las autoridades.

Según el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa del artículo 168 y 267 CCA, quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo. No se probó omisión por parte de las autoridades en garantizar la protección de la víctima, porque no se acreditó que Jairo de Jesús Foronda Rodas hubiese solicitado protección especial, que existieran condiciones o circunstancias que permitieran advertir que estaba expuesto a sufrir graves riesgos contra su vida ni que las autoridades dejaron a la población del municipio de Ciudad Bolívar sin protección. Por ello, la Sala confirmará la sentencia apelada.

10. De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que las partes hayan actuado con temeridad o mala fe.

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



10
Expediente nº. 40.034
Demandante: María Nazareth Rodas Foronda y otros
Niega pretensiones

ley,

FALLA:

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia del 12 de agosto de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Presidente de la Sala

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

NICOLÁS YEPES CORRALES