



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

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., 31 de enero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 200012331000201100154 01 (47635)**

**Actor: ILEANA MARÍA LACOUTURE ACKERMAN Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO – Deber de brindar protección y seguridad de la Policía Nacional – No se probó la falla del servicio

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo del 30 de abril de 2013, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Cesar declaró probada *“la excepción hecho de un tercero presentada por la parte demandada”* y denegó las pretensiones de la demanda.

## **I.- ANTECEDENTES**

### **1.- La demanda**

El 18 de febrero de 2011<sup>1</sup>, en ejercicio de la acción de reparación directa y por intermedio de apoderado judicial<sup>2</sup>, los señores Ileana<sup>3</sup> María Lacouture Ackerman, María Alejandra González Lacouture, Andrea Margarita González Lacouture, Zoila Sánchez de González, Odalis Margarita González Sánchez, Martha Abigail González Sánchez, Alejandra María

---

<sup>1</sup> Fl. 174 c. principal.

<sup>2</sup> Poder a folio 3 c. principal.

<sup>3</sup> Así figura en la cédula de ciudadanía (fl. 140 c. principal).

González Sánchez y José Eduardo González Sánchez interpusieron demanda contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios causados por *“... la muerte del señor LUIS ALFONSO (sic) GONZÁLEZ SÁNCHEZ (Q.E.P.D.), por parte de miembros de la Policía Nacional, adscritos al Departamento de Policía Cesar el día 9 de enero de 2009 en la ciudad de Valledupar Cesar, al omitir proteger su vida e integridad personal”*.

Como consecuencia de la anterior declaración se solicitó que se condenara al Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar, por concepto de perjuicios morales, el equivalente a 100 s.m.l.m.v. para cada uno de los demandantes.

Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, se reclamó el reconocimiento de \$600'000.000, *“... que resultan de multiplicar la suma de \$25'000.000 como ingreso mensual que percibía el señor LUIS FERNANDO GONZÁLEZ SÁNCHEZ en la venta de leche fresca, ganadería y comercio en general multiplicado por veinticuatro (24) meses, es decir desde el día 9 de enero de 2009 hasta la presentación de la demanda, que al momento del fallo definitivo es mucho más, tal como se probará durante el proceso”*.

Así mismo, la parte actora pidió que se condenara al Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar, a título de *“daño a la vida de relación”*, el equivalente a 100 s.m.l.m.v. a favor de cada uno de los demandantes.

### **1.1.- Fundamentos fácticos de la demanda**

La parte actora manifestó que, durante varios años, la familia González Sánchez fue amenazada por grupos al margen de la ley. En efecto, la guerrilla que operaba en el Cesar dinamitó la finca denominada *“Manzanares”* e incendió la finca *“Villa Zoila”* de propiedad de la señora Zoila Sánchez de González (madre del señor Luis Fernando González Sánchez) y asesinó al señor José Santos González en una finca de su propiedad.

Posteriormente, el 9 de enero de 2009, el señor Luis Fernando González, quien se dedicaba al comercio y a la ganadería, fue asesinado en la parte de atrás del centro comercial Guatapurí, en la ciudad de Valledupar.

Según la parte actora, *“... los organismos policiales y de seguridad del Estado conocían de las amenazas a la familia GONZÁLEZ SÁNCHEZ, lo que demuestra a las claras que no contaba con seguridad ni protección de las autoridades competentes, especialmente*

*de la Policía Nacional, cuyo cuerpo civil está instituido constitucionalmente para proteger a las personas en su honra y bienes, tal como lo ordena el art. 2º superior”.*

## **1.2.- Fundamentos jurídicos de la demanda**

La parte actora indicó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“... el hecho dañoso y la responsabilidad directa es imputable al Estado, en cabeza de uno de sus órganos quien tiene la obligación constitucional (art. 90) y legal (C. de P.P. y ley 270 de 1996, art. 68) de reparar los perjuicios causados, porque su misión primordial es la de restablecer el equilibrio que debe reinar en la sociedad en los casos en que haya sido vulnerado por el propio Estado, máxime cuando la cuesta causada a este e impuesta a mis representados no fue causada por dolo o culpa a ellos imputables, sino por la omisión de la autoridad policial, por ello, como consecuencia, deviene para el Estado la obligación de indemnizar”.*

## **2.- Trámite en primera instancia**

### **2.1.- La admisión de la demanda y su notificación**

La demanda se presentó ante el Juzgado Sexto Administrativo de Valledupar, el que, mediante auto del 28 de febrero de 2011, la remitió por competencia al Tribunal Administrativo del Cesar<sup>4</sup>.

Por providencia del 5 de mayo de 2011, dicha corporación admitió la demanda<sup>5</sup>. Esa decisión se notificó en debida forma a la entidad demandada<sup>6</sup> y al Ministerio Público<sup>7</sup>.

### **2.2.- La contestación de la demanda**

El **Ministerio de Defensa – Policía Nacional** se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Refirió que se debía declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad, porque la muerte del señor González Sánchez fue provocada por un grupo al margen de la ley y, además, porque el ataque en el que falleció el mencionado señor no fue dirigido contra ninguna de las instalaciones de la Policía Nacional.

---

<sup>4</sup> Fl. 176 c. principal.

<sup>5</sup> Fl. 180 c. principal.

<sup>6</sup> Fl. 184 c. principal.

<sup>7</sup> Fl. 180 reverso c. principal.

Indicó que se configuró la causal eximente de responsabilidad de hecho exclusivo de un tercero, por cuanto, tal como se acreditó en el expediente, el señor Luis Fernando González Sánchez fue asesinado por un grupo delincencial.

Por otra parte, mencionó que se debían negar las pretensiones de la demanda porque no se demostró que el señor Luis Fernando González Sánchez, sus familiares o alguna ONG le hubiere informado a la institución castrense que el mencionado señor estaba siendo objeto de amenazas por parte de grupos al margen de la ley.

Agregó que tampoco se acreditó que el señor González Sánchez hubiere solicitado protección a la Policía Nacional, ni que esa institución contaba con el recurso humano suficiente para atender la solicitud y menos aún que conocía de la fecha y hora de la ocurrencia del siniestro para poder evitarlo.

Afirmó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“... es cierto que en los términos del artículo segundo de la Constitución Nacional las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, pero también lo es que esa responsabilidad del Estado no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes y derechos, pues la determinación de la falla que se presente en cumplimiento de tal obligación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar como hubieran sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio para que pueda deducir que la falla se presentó y que no tiene justificación alguna todo dentro de la idea de que nadie es obligado a lo imposible”<sup>8</sup>.*

### **2.3.- La etapa probatoria y los alegatos de conclusión**

Mediante auto del 26 de enero de 2012<sup>9</sup>, el Tribunal *a quo* abrió a pruebas el proceso. Concluido el período probatorio, por providencia del 21 de junio de 2012<sup>10</sup> se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

La **parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en la demanda, esto es, que el Ministerio de Defensa – Policía Nacional incurrió en una falla del servicio al no proteger al señor Luis Fernando González Sánchez.

---

<sup>8</sup> Fls. 187 – 194 c. principal.

<sup>9</sup> Fls. 207 – 209 c. principal.

<sup>10</sup> Fl. 314 c. principal.

Agregó que no era necesario informar a la entidad demandada sobre el riesgo en el que se encontraba el mencionado señor, porque, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, *“... en circunstancias de especial conmoción, de quebrantamiento del orden público, de perturbación de la normalidad ciudadana, de zozobra y peligros colectivos, en suma de anormalidad en términos de convivencia social, no es indispensable que la autoridad sea requerida para que accione, prevenga el daño que pueda presentarse y sea capaz de precaver el hecho, que pueda lesionar la vida, honra y bienes de los ciudadanos”*<sup>11</sup>.

El **Ministerio de Defensa – Policía Nacional** insistió en que se configuró la causal eximente de responsabilidad denominada hecho de un tercero, habida cuenta de que la muerte del señor González Sánchez fue provocada por personas al margen de la ley.

Añadió que no podía atribuírsele una falla del servicio por la omisión de brindar protección, porque la víctima o sus familiares no la solicitaron ni informaron sobre una amenaza concreta e inminente contra su vida.

Refirió que en caso de que existiera tal petición, la Policía Nacional tampoco estaba llamada a responder por el asesinato del señor Luis Fernando González Sánchez, por cuanto *“... la sola petición de protección no convierte al Estado en aseguradora absoluto de la vida de los ciudadanos, ni sus obligaciones se convierten por ese solo hecho en obligaciones de resultado”*<sup>12</sup>.

El **Ministerio Público** guardó silencio en esta oportunidad procesal.

## **II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante sentencia del 30 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo del Cesar denegó las pretensiones de la demanda.

El Tribunal Administrativo de primera instancia sostuvo que dentro del expediente se demostró que, el 9 de enero de 2009, el señor Luis Fernando González Sánchez fue asesinado por unos sujetos que se movilizaban en una moto, quienes fueron capturados por miembros del Ejército Nacional y la Policía Nacional y que, posteriormente, fueron condenados por esos hechos.

---

<sup>11</sup> Fls. 321 – 323 c. principal.

<sup>12</sup> Fls. 324 – 328 c. principal.

Sin embargo, para el *a quo*, no era dable endilgarle responsabilidad a la entidad demandada por ese asesinato, por cuanto no se acreditó que, previo a esos hechos, el señor González Sánchez presentó algún tipo de denuncia ante las autoridades encargadas de brindar seguridad a los ciudadanos.

Puntualmente, se indicó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“... es insuficiente el material probatorio que se encuentra dentro del expediente para endilgar responsabilidad al Estado, pues las que se presentan como tal, ni siquiera permite inferir algún tipo de vínculo entre el asesinato y la presunta omisión de la Policía Nacional, pues de haberse podido deducir lo que la parte demandante pretendió demostrar, debió aparecer dentro del material probatorio algún tipo de denuncia que el señor GONZÁLEZ SÁNCHEZ (Q.E.P.D.) hubiese presentado ante las autoridades que hoy son sujetos de la presente acción”.*

Afirmó que era una carga de la parte actora demostrar todos los hechos que sirvieron de fundamento a la demanda y que, como en el presente caso no se demostró que el señor González Sánchez puso en conocimiento de la autoridad demandada que se encontraba en una situación de riesgo, ni demostró las amenazas de las que pudo ser objeto, no podía responsabilizarse a la Policía Nacional por su muerte. Agregó que el hecho de que hubieran existido estas amenazas no es suficiente para atribuirle responsabilidad a esa entidad porque *“... en estas no se vio involucrada la actuación de alguno de los agentes estatales en cualquiera de las formas de participación”*<sup>13</sup>.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

#### **1.- El recurso de la parte demandante**

La parte actora solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de lo anterior, insistió en que la Policía Nacional incurrió en una falla del servicio porque no protegió la vida del señor Luis Fernando González Sánchez.

Expuso que los testimonios rendidos dentro del proceso dan cuenta, entre otras cosas, de *“las amenazas públicas de que fue objeto por parte de grupos al margen de la ley, igual que su familia en general y que era de conocimiento público de las autoridades*

---

<sup>13</sup> Fls. 332 – 346 c. segunda instancia.

*legalmente públicas, deja mucho que decir el sitio comercial donde fue asesinado en la ciudad de Valledupar Cesar en forma pública y en presencia de autoridades policivas”.*

Adujo que, contrario a lo dicho por el Tribunal Administrativo de primera instancia, “no se requería el aviso previo a las autoridades legalmente constituidas”, porque, como lo ha indicado el Consejo de Estado “... en circunstancias de especial conmoción, de quebrantamiento del orden público, de perturbación de la normalidad ciudadana, de zozobra y peligros colectivos, en suma de anormalidad en términos de convivencia social, no es indispensable que la autoridad sea requerida para que accione, prevenga el daño que pueda presentarse y sea capaz de precaver el hecho, que pueda lesionar la vida, honra y bienes de los ciudadanos”.

La parte apelante agregó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“De acuerdo a los hechos de la demanda se tiene que la víctima y su familia fueron objeto de incendios en su finca, así mismo dinamitaron otras de sus fincas, amenazas por grupos al margen de la ley, hechos criminosos estos en forma cronológicos fueron conocidos por organismos policiales y de seguridad del Estado, sin embargo, en ningún momento le brindaron la protección necesaria que evitara la muerte del señor LUIS FERNANDO GONZÁLEZ SÁNCHEZ (q.e.p.d.) al igual que sus propiedades las cuales fueron afectadas por dichos grupos al margen de la ley, estos acontecimientos fueron noticia en los diarios regionales y nacionales del país, paradójicamente la muerte del señor GONZÁLEZ SÁNCHEZ, ocurrió en los alrededores del Centro Comercial Guatapurí de la ciudad de Valledupar, para resaltar que este es un sitio público y que aun así los delincuentes lograron el objetivo final, ello ocurrió, se repite, [porque] las autoridades de policía no le brindaron la seguridad necesaria para evitar su muerte como lo ordena el art. 2 superior...”<sup>14</sup>.*

## **2.- Trámite en segunda instancia**

El recurso presentado en los términos expuestos fue admitido por auto del 19 de julio de 2013<sup>15</sup>. Posteriormente, mediante providencia del 30 de agosto de 2013<sup>16</sup>, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

## **3.- Los alegatos de conclusión**

---

<sup>14</sup> Fls. 348 – 354 c. segunda instancia.

<sup>15</sup> Fls. 369 – 372 c. segunda instancia.

<sup>16</sup> Fl. 374 c. segunda instancia.

La **Policía Nacional** indicó que debía confirmarse el fallo de primera instancia, por cuanto la parte actora no demostró que la muerte del señor Luis Fernando González Suárez fue consecuencia de la omisión de protección de esa institución<sup>17</sup>.

El **Ministerio Público** sostuvo que debían denegarse las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que no se acreditó que el señor González Sánchez hubiera recibido amenazas de grupos al margen de la ley ni que esas amenazas fueran conocidas por la entidad demandada o que hubiera solicitado protección especial en razón a las actividades de comerciante y ganadero.

Refirió (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“Según las circunstancias como sucedieron los hechos, se demuestra palmariamente que no hay nexo de causalidad entre los actores del hecho dañoso (muerte) y la entidad demandada, solo se señalan las amenazas y atentados hechos a las propiedades de la señora Zoila Sánchez de González y al referenciado asesinato del señor José Santos González varios años atrás, pero no se prueba la responsabilidad de la Policía Nacional y lo que se denota es que la muerte del señor González Sánchez fue causada por un grupo delincencial en una vía pública dentro del casco urbano de la ciudad de Valledupar, de donde se desprende un hecho de un tercero que exonera de responsabilidad al Estado”<sup>18</sup>.*

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

#### **IV. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de abril de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cesar declaró probada *“la excepción hecho de un tercero presentada por la parte demandada”* y denegó las pretensiones de la demanda.

### **1.- Presupuestos de procedibilidad de la acción de reparación directa en el caso *sub examine***

#### **1.1.- Competencia**

---

<sup>17</sup> Fls. 376 – 382 c. segunda instancia.

<sup>18</sup> Fls. 388 -394 c. segunda instancia.

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, dado que la suma total de las pretensiones asciende a \$1.456'960.000<sup>19</sup>, cuantía que resulta superior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>20</sup> para la fecha de presentación de la demanda (18 de febrero de 2011)<sup>21</sup>, que equivalían a \$267'800.000.

## 1.2.- Legitimación en la causa

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, cuando se trata del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

### 1.2.1.- Legitimación en la causa de los demandantes

Los señores Ileana María Lacouture Ackerman, María Alejandra González Lacouture, Andrea Margarita González Lacouture, Zoila Sánchez de González, Odalis Margarita González Sánchez, Martha Abigail González Sánchez, Alejandra María González Sánchez y José Eduardo González Sánchez fueron las personas que promovieron el

---

<sup>19</sup> El artículo 20 del C.P.C. establecía:

**"ARTÍCULO 20. DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA.** La cuantía se determinará así:

1. Por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquélla.

2. <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda" (se destaca).

<sup>20</sup> El Artículo 40 de la Ley 446 de 1998 consagra:

**"Artículo 40. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** Derogado por el art. 309, Ley 1437 de 2011, a partir del 2 de julio de 2012. El artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

"Artículo 132. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

"(...).

"6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales".

<sup>21</sup> El salario mínimo legal mensual vigente para el 2011 era de \$535.600.

proceso de la referencia, de ahí que se encuentre probada su legitimación en la causa de hecho.

En cuanto a la legitimación material, se demostró que la señora Ileana María Lacouture Ackerman era la cónyuge del señor Luis Fernando González Sánchez<sup>22</sup>. Así mismo, se acreditó que María Alejandra González Lacouture<sup>23</sup> y Andrea Margarita González Lacouture<sup>24</sup> eran hijas de ese matrimonio.

Igualmente, se probó que la señora Zoila Sánchez de González era la madre del señor Luis Fernando González Sánchez<sup>25</sup> y que Odalis Margarita González Sánchez<sup>26</sup>, Alejandra María González Sánchez<sup>27</sup> y Martha Abigail González Sánchez<sup>28</sup> eran sus hermanas.

Siendo así, la Sala considera que los mencionados señores se encuentran legitimados para acudir ante esta jurisdicción a reclamar por los perjuicios causados con la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez.

De otra parte, se tiene que en la demanda se afirmó que el señor José Eduardo González Sánchez tenía la calidad de hermano del señor Luis Fernando González Sánchez.

Pues bien, revisado el proceso, se observa que no se allegó el registro civil de nacimiento del mencionado señor, el cual constituye la prueba idónea para demostrar el parentesco alegado. No obstante, obran en el proceso el certificado del “registro de hierro marcador”<sup>29</sup> en el que figura como uno de los hermanos González Sánchez el señor “José E. González S.” y los testimonios rendidos por los señores Eloy Quintero Romero<sup>30</sup> y Alfredo José Villazón Gutiérrez<sup>31</sup> en los cuales se afirmó que uno de los hermanos del señor Luis Fernando González Sánchez se llama “José Eduardo, que le dicen Cachiche...”.

---

<sup>22</sup> Fl. 16 c. principal.

<sup>23</sup> Fl. 10 c. principal.

<sup>24</sup> Fl. 11 c. principal.

<sup>25</sup> Fl. 17 c. principal.

<sup>26</sup> Fl. 12 c. principal.

<sup>27</sup> Fl. 13 c. principal.

<sup>28</sup> Fl. 14 c. principal.

<sup>29</sup> En ese registro el Alcalde Municipal de Maicao indicó “... compareció ante este despacho los hermanos González Sánchez, con el fin de registrar en forma debida el hierro marcado de su propiedad cuyo diseño aparece al pie de esta acta, el cual utilizarán para marcar el ganado de su pertenencia que pasta en la finca ‘EL CIELO’ jurisdicción del corregimiento de Carraípa” y suscribe ese documento como “registradores”, entre otros, el señor José E. González S. (Fl. 44 c. principal).

<sup>30</sup> Fls. 244 – 425 c. principal.

<sup>31</sup> Fls. 248 – 249 c. principal.

Siendo así, la Sala tendrá al señor José Eduardo González Sánchez como tercero damnificado dentro de la presente acción de reparación directa.

### **1.2.2.- Legitimación en la causa de la entidad demandada**

En el caso bajo estudio, las acciones y omisiones invocadas a título de causa *petendi* permiten concluir que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se encuentra legitimada en la causa por pasiva de hecho, pues de lo narrado en la demanda se desprende que es a dicha institución a la que se le imputa el daño objeto de la controversia.

En relación con la legitimación material de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, se aclara que esta, por determinar el sentido de la sentencia –denegatoria o condenatoria–, no se analizará *ab initio*, sino al adelantar el estudio que permita establecer si existió o no una participación efectiva de esa entidad en la producción del daño antijurídico alegado por la parte actora.

### **1.3.- El ejercicio oportuno de la acción**

El artículo 136 – 8<sup>32</sup> del Código Contencioso Administrativo consagraba un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho que da lugar al daño por el que se demanda la indemnización, para intentar la acción de reparación directa, período que, una vez vencido, impide solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por configurarse el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción.

En el presente asunto el daño alegado por la parte actora, la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez, según el respectivo registro civil de defunción<sup>33</sup>, ocurrió el 9 de enero de 2009.

---

<sup>32</sup>“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

“(…)”.

“8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos 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 cualquier otra causa.

“(…)”.

<sup>33</sup> Fl. 18 c. principal.

Entonces, el término de caducidad de la acción de reparación directa inició su cómputo el 10 de enero de 2009 y, en principio, vencería el 10 de enero de 2011.

No obstante, obra constancia de la Procuraduría 47 Judicial II para asuntos administrativos ante el Tribunal Administrativo del Cesar<sup>34</sup>, en la que se indicó que, el 16 de diciembre de 2010, la parte actora presentó solicitud de conciliación, es decir, que el término de caducidad se suspendió faltando veintiséis (26) días para su vencimiento. Dicho término se reanudó el 17 de febrero de 2011, esto es, cuando se expidió la certificación en la que consta que la diligencia de conciliación se declaró fallida.

Así las cosas, en esa fecha se retomó el conteo de los 26 días que restaban para el vencimiento del término de caducidad, lo que implica que el mismo feneció el 14 de marzo de 2011. Como la demanda se presentó el 18 de febrero de 2011<sup>35</sup>, la Sala concluye que se promovió dentro de la oportunidad prevista en el artículo 136 – 8 del C.C.A.

## **2.- Objeto de la apelación**

En el caso *sub examine* se tiene que la parte actora pretende que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, por cuanto, a su juicio, se encuentra acreditado que la Policía Nacional incurrió en una falla del servicio porque no protegió la vida del señor Luis Fernando González Sánchez.

Agregó que, contrario a lo dicho por el Tribunal Administrativo de primera instancia, “*no se requería el aviso previo a las autoridades legalmente constituidas*”, porque, como lo ha indicado el Consejo de Estado “*... en circunstancias de especial conmoción, de quebrantamiento del orden público, de perturbación de la normalidad ciudadana, de zozobra y peligros colectivos, en suma de anormalidad en términos de convivencia social, no es indispensable que la autoridad sea requerida para que accione, prevenga el daño que pueda presentarse y sea capaz de precaver el hecho, que pueda lesionar la vida, honra y bienes de los ciudadanos*”.

## **3.- Lo probado en el proceso**

---

<sup>34</sup> Fl. 167 c. principal.

<sup>35</sup> Fl. 174 c. principal.

### 3.1.- De los sucesos ocurridos con anterioridad a la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez

Se encuentra acreditado que, el 15 de marzo de 1995, el señor José Santos González Ramírez (padre de Luis Fernando González Sánchez<sup>36</sup>) falleció y, según el registro civil de defunción<sup>37</sup>, la causa de la muerte fue “*choque neurogeno – lesiones craneoencefálicas (tallo cerebelo) proyectil arma de fuego*”.

La copia del recorte de prensa<sup>38</sup> de “*El Pilón*” del 16 de marzo de 1995<sup>39</sup> en conjunto con los testimonios rendidos dentro de la acción de reparación directa, dan cuenta de que el señor José Santos González Ramírez fue secuestrado y asesinado por el ELN.

Así mismo, aparece demostrado que el señor Luis Ángel González Boscán fue asesinado supuestamente por las Autodefensas Unidas de Colombia, en marzo de 2003, sobre lo cual se tiene la copia del recorte de prensa del periódico “*El Pilón*” del 10 de marzo de 2003<sup>40</sup>.

Sobre los anteriores aspectos, se tienen las siguientes declaraciones:

El señor Hernán Jesús Araújo Castro, a la pregunta “*diga si por el conocimiento de la familia González Sánchez, sabe o le consta que estos hayan sido víctimas de algunos grupos al margen de la ley contra de sus vidas y de sus bienes*”, contestó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“Ese es un hecho de público conocimiento en la región, el hermano mayor fue asesinado según información que se conoce, por una persona para robarle sus pertenencias, el padre fue asesinado por la guerrilla...”<sup>41</sup>.*

En ese mismo sentido, el señor Eloy Orlando Quintero Romero indicó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

---

<sup>36</sup> Según registro civil de nacimiento del señor Luis Fernando Sánchez González (Fl. 17 c. principal).

<sup>37</sup> Fl. 46 c. principal.

<sup>38</sup> En sentencia del 10 de septiembre de 2014, expediente 30.875, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Magistrado Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera expuso: “*Advierte la Sala que obran recortes de periódicos y sus copias, allegados por la parte demandante, con los que se pretende demostrar la ocurrencia de los hechos; al respecto, se precisa que aquellos carecen de la entidad suficiente para probar, por sí solos, la existencia y veracidad de tales hechos. En efecto, en sentencia reciente de la Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación se dijo, refiriéndose a las noticias de prensa, que ‘Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez’, razón por la cual los recortes allegados se apreciarán con el conjunto de pruebas obrantes en el expediente”.*

<sup>39</sup> Fl. 95 c. principal.

<sup>40</sup> Fl. 149 c. principal.

<sup>41</sup> Fls. 260 – 261 c. principal.

*“Sé que a su padre lo asesinaron en una de las haciendas en el corregimiento de Maringola en el año 1995 y por supuesto ellos tuvieron amenazas de la guerrilla. Sus dos hermanos también fueron asesinados, su hermano Luis Ángel González fue asesinado por las autodefensas y su otro hermano por desconocidos”<sup>42</sup>.*

Por su parte, el señor Jorge Luis Oñate Martínez mencionó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“(…) Contra su padre Santos González existían amenazas y fue asesinado por el grupo subversivo ELN y contra un hermano Luis Ángel González, que fue asesinado también por otro grupo delincuenciales como las autodefensas que operaban la zona de La Guajira (…)”<sup>43</sup>.*

El señor Alfredo José Villazón Gutiérrez manifestó (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“Ellos tuvieron amenazas a raíz del recrudecimiento de la guerrilla de la región del departamento del Cesar, dando como resultado la muerte de su padre Santos González y su hermano Luis Ángel...”<sup>44</sup>.*

Conviene precisar que, aunque obra copia de recortes de prensa sin fecha<sup>45</sup> titulados “*guerrilla dinamitó otra finca en Cesar*” y “*quemaron casa de una finca*”, estos dan cuenta de que las fincas “*Manzanares*” y “*Villa Zoila*”, de propiedad de la señora Zoila Sánchez de González (madre del señor Luis Fernando González Sánchez<sup>46</sup>) fueron dinamitadas, al parecer, por la guerrilla; lo cierto es que no existen otros medios probatorios que corroboren esa información y, por tanto, no se tendrá por acreditado este hecho.

### **3.2.- De la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez**

En el proceso se acreditó que el señor Luis Fernando González Sánchez era “*indígena del grupo ÉTNICO WAYUU perteneciente a la CASTA APASHANA con asentamiento indígena en la comunidad de SARAPIUNAMANA resguardo indígena de la Alta y Media Guajira, jurisdicción del municipio de Riohacha*”<sup>47</sup> y que “*durante su vida laboral, se desempeñó como ganadero reconocido en la región*”<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Fls. 244 – 245 c. principal.

<sup>43</sup> Fls. 246 – 247 c. principal.

<sup>44</sup> Fls. 248 – 249 c. principal.

<sup>45</sup> Fls. 34 y 35 c. principal.

<sup>46</sup> Según registro civil de nacimiento del señor Luis Fernando González Sánchez (Fl. 17 c. principal).

<sup>47</sup> Tal y como consta en el certificado del 2 de julio de 2010 suscrito por la Secretaría de Asuntos Indígenas Departamental (fl. 28 c. principal) y en el certificado del 1 de julio de 2010 suscrito por la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Arewajirawa de La Guajira (fl. 30 c. principal).

<sup>48</sup> Así lo demuestra la certificación del Fondo Ganadero del Cesar S.A. (fl. 24 c. principal), la certificación del Comité de Ganaderos de Ariguaní (fl. 26 c. principal) y el “*Carné de ganadero nacional*” otorgado por la Federación Colombiana de Ganaderos –FEDEGAN– (fl. 27).

Por otra parte, con el respectivo registro civil de defunción<sup>49</sup>, se demostró que, el 9 de enero de 2009, el señor Luis Fernando González Sánchez falleció. Lo que ocurrió en “... la parte posterior del centro comercial Guatapurí Plaza”, al recibir varios disparos “... por dos personas motorizadas, que luego de haber efectuado el homicidio, son capturadas por un miembro de la Policía que se encontraba en sus labores cotidianas de seguridad al señor gobernador del departamento...”<sup>50</sup>.

El 5 de junio de 2009, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Valledupar con funciones de conocimiento condenó a los señores Belluis Jesús Villadiego Gómez y José Arbey Melan Quiñónez por el homicidio del señor Luis Fernando González Sánchez, entre otros delitos<sup>51</sup>.

De otra parte, la Sala encuentra acreditada la existencia de las amenazas de las que habría sido objeto el señor Luis Fernando González Sánchez, con los siguientes medios de prueba:

Testimonio del señor Hernán Jesús Araújo Castro, quien informó que “era de conocimiento público que [Luis Fernando González Sánchez] estaba vinculado a través de algunos pasquines como en el grupo de personas amenazadas por fuerzas oscuras o grupos al margen de la ley”<sup>52</sup> (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos).

---

<sup>49</sup> Fl. 18 c. principal.

<sup>50</sup> De ello dan cuentan las siguientes pruebas documentales:

- Copia del recorte de prensa de “El país vallenato” de enero de 2009 titulado “En el sepelio de ‘Nando González’ primó la tradición Wayúu” (fl. 36 c. principal).
- Copia de recorte de prensa sin fecha titulado “sicario mata ganadero en centro comercial” (fl. 38 c. principal).
- Copia de recorte de prensa de “Vanguardia” sin fecha, titulado “condenan a homicidas de ‘Nando’ González” (fl. 39 c. principal).
- Copia de recorte de prensa de “El Pílon” del 10 de enero de 2009, titulado “asesinado ‘Nando’ González” (fl. 40 c. principal).
- Copia de recorte de prensa de “Última” del 10 de enero de 2009, titulado “Asesinado ‘Nando’ González” (fl. 41 c. principal).
- Copia de recorte de prensa sin fecha, titulado “capturados aceptaron responsabilidad en homicidio de ‘Nando’ González” (fl. 93 c. principal).
- Copia de recorte de prensa de “Q’hubo” del 9 de junio de 2009, titulado “hasta que los enjuiciaron” (fl. 94 c. principal).
- Copia de recorte de prensa sin fecha, titulado “condecoran a policías y soldados que capturaron asesinos de ‘Nando’ González” (fl. 96 c. principal).
- Copia de recorte de prensa de “El Pílon” del 11 de enero de 2009, titulado “autores materiales aceptan cargos” (fl. 97 c. principal).

<sup>51</sup> En la sentencia penal se enunciaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la que ocurrieron los hechos y se concluyó: “no cabe duda de que en la fecha del 9 de enero del presente año se presentó un homicidio cuya víctima fue el señor LUIS FERNANDO GONZÁLEZ SÁNCHEZ” (fls. 119 – 127 c. principal).

<sup>52</sup> Fls. 260 – 261 c. principal.

Así mismo, testimonio del señor Eloy Orlando Quintero Romero, quien dijo (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“Ellos siempre fueron amenazados, como poseedores de extensiones de terrenos la guerrilla los mantuvo boleteando y amenazando sus propiedades, eso fue en la época de la guerrilla en el Cesar y La Guajira, eso fue en el año 1994, que fue la época más fuerte (...) no recuerdo si lo puso en conocimiento de autoridades, pero sí sé que tuvo amenazas permanentes. No sé si le prestaron protección; la verdad es que nunca lo vi con el servicio de seguridad del Estado”<sup>53</sup>.*

Testimonio del señor Jorge Luis Oñate Martínez, el cual adujo (se transcribe de manera literal con posibles errores incluidos):

*“(...) Hernando (sic) había recibido amenazas conocidas públicamente por las autoridades y la ciudadanía que lo rodeaba en un momento dado. Eso fue alrededor de tres años, fue un 9 de enero de 2009. (...) Contra las propiedades de su padre en ese momento y posteriormente de él, eso tuvo que ser como en el año 1998 unas y 2000 a 2001 otras, fueron atacados haciendo presencia los grupos de izquierda, en esas propiedades, amenazando, intimidando a sus propietarios (...) que yo sepa el nombre de él salió relacionado en una lista, donde determinaban esas personas que componían la lista serían ejecutadas. De eso tuvo conocimiento las autoridades y la verdad, que yo recuerde, nunca vi a Fernando con protección por parte del Estado”<sup>54</sup>.*

Igualmente, con el testimonio del señor Alfredo José Villazón Gutiérrez, quien señaló que luego de la muerte de su padre y hermano, Luis Fernando González Sánchez siguió “... con fuertes amenazas, ya que él continuó, fue quien tomó la dirección de los negocios de la familia. También tuvieron atentados en las diferentes fincas como presión que ejercía la guerrilla hacia esa familia, dando como resultado el detrimento económico y el sufrimiento que tuvo esa familia durante mucho tiempo (...) él sí fue amenazado como muchos ganaderos acá en el Cesar, pero que yo sepa no obtuvo protección del Estado. Él lo puso en conocimiento de autoridad y a ciertos amigos”<sup>55</sup>.

#### **4.- Análisis de responsabilidad en el caso concreto**

La Subsección procederá a realizar un análisis sobre la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado –el daño y la imputación fáctica y jurídica–, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, de acuerdo con los argumentos planteados en el recurso de apelación.

##### **4.1.- El daño**

---

<sup>53</sup> Fls. 244 – 245 c. principal.

<sup>54</sup> Fls. 246 – 247 c. principal.

<sup>55</sup> Fls. 248 – 249 c. principal.

Para la Subsección, se encuentra acreditado el daño alegado en la demanda, esto es, la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez, habida cuenta de que se allegó al proceso una copia del registro civil de defunción en el que consta que, el 9 de enero de 2009, falleció el mencionado señor.

#### **4.2.- La imputación**

Establecida la existencia del daño en el que se fundamentan las pretensiones indemnizatorias, la Sala procederá a analizar si este es atribuible a la Policía Nacional y, por tanto, si debe responder por los perjuicios que le pudo causar a los demandantes. A juicio de la parte actora, la entidad demandada incurrió en una falla del servicio, porque incumplió con la obligación de salvaguardar un bien jurídicamente protegido, como lo era la vida del señor Luis Fernando González Sánchez.

En primer lugar, se debe precisar que la obligación de protección y vigilancia a cargo del Estado tiene su principal fundamento en el artículo 2 de la Constitución Política, según el cual *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”*.

En tal virtud, el Estado responderá por los daños sufridos por quienes han padecido una situación de riesgo o amenaza previamente conocida por las autoridades, ya porque el afectado solicitó medidas de protección o porque sus circunstancias de vulnerabilidad eran ampliamente conocidas por las instituciones de seguridad<sup>56</sup>.

La jurisprudencia de esta Sección ha precisado que la solicitud de protección constituye un elemento eficiente para la imputación de responsabilidad del Estado, cuando este no toma las medidas pertinentes y el hecho amenazado se materializa, como también la notoriedad pública de la situación de peligro que haga forzosa la intervención del

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 1991, exp. 6296, CP: Daniel Suárez Hernández.

Estado<sup>57</sup>, pues se genera para este una posición de garante en relación con la integridad del ciudadano<sup>58</sup>.

La misma jurisprudencia ha sido reiterada hasta la actualidad, siendo una postura consolidada aquella según la cual la Administración responderá patrimonialmente a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección a las personas, al menos en dos eventos: “i) cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ii) cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones”<sup>59</sup>.

Sobre el particular, esta Subsección ha sostenido:

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

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

*“(...) De manera, que **siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento***

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2008, exp. 16.234, CP: Ramiro Saavedra Becerra: “Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del Estado”.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2007, exp. 16.894, CP: Enrique Gil Botero: “2.5. En ese contexto, es claro que la administración pública incumplió el deber de protección y cuidado que se generó una vez el señor Herrera García comunicó el peligro que corría como resultado de las múltiples intimidaciones que se presentaban en su contra, principalmente, vía telefónica, motivo por el cual, se puede señalar que aquella asumió posición de garante frente a la integridad del ciudadano”.

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), CP: Mauricio Fajardo Gómez.

*u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenído de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordo el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada<sup>60</sup>...<sup>61</sup> (se destaca).*

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

Pues bien, el artículo 177 del C.P.C. establecía que *“[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, por tanto, era una carga procesal de la parte actora demostrar que formuló una solicitud de protección que no fue atendida o que existían circunstancias concretas que hicieran previsible el peligro al que pudo estar sometido el señor Luis Fernando González y que la Policía Nacional nada hizo para eliminarlo o disminuirlo. Empero, como no se cumplió dicha carga, la consecuencia de su falencia no puede ser otra que la negación de las súplicas de la demanda<sup>62</sup>, tal y como pasa a explicarse.

En efecto, en el proceso se demostró que, el 9 de enero de 2009, el señor Luis Fernando González Sánchez, quien pertenecía al grupo étnico Wayuu y se desempeñaba como ganadero, fue asesinado por dos personas motorizadas cuando salía del centro comercial Guatapurí Plaza.

---

<sup>60</sup> Original de la cita: *“En el mismo sentido ver sentencia del Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 22 de enero de 2014, exp. 27644”*.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 7 de octubre de 2015. Exp. 35.544.

<sup>62</sup> Sobre el particular, conviene recordar de manera más detallada lo expuesto por el tratadista Devis Echandía respecto de dicho concepto: *“Para saber con claridad qué debe entenderse por carga de la prueba, es indispensable distinguir los dos aspectos de la noción: 1º) por una parte, es una regla para el juzgador o regla del juicio, porque le indica cómo debe fallar cuando no encuentre la prueba de los hechos sobre los cuales debe basar su decisión, permitiéndole hacerlo en el fondo y evitándole el proferir un non liquet, esto es, una sentencia inhibitoria por falta de pruebas, de suerte que viene a ser un sucedáneo de la prueba de tales hechos; 2º) por otro aspecto, es una regla de conducta para las partes, porque indirectamente les señala cuáles son los hechos que a cada una le interesa probar (a falta de prueba aducida oficiosamente o por la parte contraria; cfr., núms. 43 y 126, punto c), para que sean considerados como ciertos por el juez y sirvan de fundamento a sus pretensiones o excepciones.” DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría general de la prueba judicial. Bogotá: Editorial Temis. 2002., pág. 405. De lo anterior, este último autor afirma: ‘De las anteriores consideraciones, deducimos la siguiente definición: ‘carga de la prueba es una noción procesal que contiene una regla de juicio, por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar cuando no encuentre en el proceso pruebas que le den certeza sobre los hechos que deben fundamentar su decisión, e indirectamente establece a cuál de las partes le interesa la prueba de tales hechos, para evitarse las consecuencias desfavorables’”. Ídem. pág 406.*

Empero, no se acreditó que, previo a la ocurrencia de esos hechos, la Policía Nacional tuvo conocimiento o pudo inferir el potencial riesgo al que habría estado sometido el señor Luis Fernando González Sánchez, pues no se allegaron los medios probatorios que evidenciaran que el señor González Sánchez o sus familiares le informaron a esa institución sobre la existencia de amenazas contra su vida o su integridad personal y menos aún que solicitaron algún tipo de protección para el mencionado señor.

A juicio de la Sala, las piezas procesales allegadas al expediente ni siquiera son suficientes para demostrar que, aunque no existió solicitud de protección por parte de los demandantes, esa institución, por cualquier otro medio, se enteró del riesgo en el que se encontraba el señor González Sánchez debido a persecuciones por parte de grupos al margen de la ley. Por tanto, la Policía Nacional no estaba en la obligación de brindar los elementos de un sistema de protección que evitaran la concreción del daño causado.

Como quedó establecido en el acápite de hechos probados, los testigos afirmaron que las autoridades conocían de las amenazas de las que habría sido objeto el señor Luis Fernando González Sánchez. En efecto, el señor Alfredo José Villazón Gutiérrez indicó: “... él sí fue amenazado... él lo puso en conocimiento de autoridad...”<sup>63</sup> y el señor Jorge Luis Oñate Martínez mencionó que el señor González Sánchez “... había recibido amenazas conocidas públicamente por las autoridades”<sup>64</sup>.

Sin embargo, la Sala considera que estas declaraciones no constituyen prueba de que la Policía Nacional, previo a los hechos del 9 de enero de 2009, conocía del riesgo en el que se encontraba el señor Luis Fernando González Sánchez, toda vez que constituyen afirmaciones generales que no dan cuenta de que la Policía estuviera enterada de las amenazas y los hostigamientos de los que habría sido víctima el mencionado señor.

Dichos testigos tampoco informaron el sustento o soporte de sus afirmaciones, al punto de que no explicaron la razón o razones por las que se indicó que la existencia de las amenazas al señor González Sánchez era de público conocimiento de las autoridades. Por tanto, el dicho de estos testigos constituye una simple apreciación de los mismos que, para la Sala, no brinda la certeza necesaria para considerar que la Policía Nacional se enteró del riesgo al que estaba expuesto el señor Luis Fernando González Sánchez y que fue su inactividad lo que generó o, por lo menos, contribuyó a la causación del daño alegado.

---

<sup>63</sup> Fls. 248 – 249 c. principal.

<sup>64</sup> Fls. 246 – 247 c. principal.

De otra parte, se tiene que los testimonios de los señores Hernán Jesús Araújo Castro<sup>65</sup>, Eloy Orlando Quintero Romero<sup>66</sup>, Jorge Luis Oñate Martínez<sup>67</sup> y Alfredo José Villazón Gutiérrez<sup>68</sup> y los recortes de prensa allegados al expediente dan cuenta de que el padre y el hermano del señor Luis Fernando González Sánchez fueron asesinados por grupos al margen de la ley.

Sin embargo, la Sala considera que esos medios de prueba no evidencian cuál sería la relación entre esos hechos y la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez y tampoco permiten concluir que, por la existencia de los mismos, la Policía Nacional podía inferir el riesgo en el que se encontraba el mencionado señor, mucho menos cuando trascurrió tanto tiempo entre esos sucesos –el padre fue asesinado en 1995, el hermano en el 2003– y el homicidio por el que reclama la parte actora (2009).

Aunado a lo anterior, se debe mencionar que, si bien el testigo Eloy Orlando Quintero Romero indicó que el señor González Sánchez *“tuvo amenazas permanentes”*, lo cierto es que dichas manifestaciones no ofrecen datos precisos ni exactos de los que pudiera establecerse que fue precisamente durante el tiempo transcurrido entre las fechas de los homicidios del padre y el hermano del mencionado señor y el del señor González Sánchez que existieron las amenazas a las que se hace referencia.

Tampoco se allegaron otros medios probatorios que corroboren esa situación y, por tanto, la Sala estima que no puede atribuírsele responsabilidad a la Policía Nacional por incumplir con el deber de protección frente al señor Luis Fernando González Sánchez, pues, se insiste, no se tiene certeza de que su muerte se relacionó con el asesinato de sus familiares y que esa situación era conocida por la entidad demandada o si, por el contrario, se trató de un hecho aislado que la institución castrense no tenía la posibilidad de evitar.

Conviene mencionar que los testigos manifestaron que el señor Luis Fernando González Sánchez *“salió relacionado en una lista, donde determinaban esas personas que componían la lista serían ejecutados”*.

---

<sup>65</sup> Fls. 260 – 261 c. principal.

<sup>66</sup> Fls. 244 – 245 c. principal.

<sup>67</sup> Fls. 246 – 247 c. principal.

<sup>68</sup> Fls. 248 – 249 c. principal.

No obstante, observa la Sala que dichos testigos no precisaron el porqué de esa manifestación ni aclararon cómo se conoció sobre la lista y tampoco obra en el expediente otra prueba que corrobore esa información, como consecuencia, la Subsección considera que ello constituye una afirmación general que no demuestra la existencia de la mencionada lista, ni que el señor González Sánchez se encontraba relacionado en la misma y, necesariamente, tampoco podría ser tenido como prueba de que la Policía Nacional tenía conocimiento o podía inferir el riesgo en el que se encontraba el mencionado señor.

Finalmente, es de precisar que es cierto que en el expediente obra certificación del 1 de junio de 2010, en la que el Personero Municipal de Valledupar manifestó “... *que el señor LUIS FERNANDO GONZÁLEZ SÁNCHEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 77.017.436 expedida en Valledupar – Cesar, falleció el día 9 de enero de 2009, en las afueras del Centro Comercial Guatapurí Plaza de esta ciudad, víctima de muerte selectiva e individual, por motivos ideológicos y políticos, en el marco del conflicto armado interno*”<sup>69</sup>.

Sin embargo, para la Sala, ese documento no es suficiente para atribuirle responsabilidad a la Policía Nacional por la omisión de brindar protección y vigilancia al señor Luis Fernando González Sánchez, por cuanto no evidencia que, previo al asesinato del mencionado señor, la institución castrense conocía de datos o circunstancias que evidenciaran un posible riesgo que pudiera alertarla para que adoptara las medidas necesarias con el fin de evitar el fatal desenlace.

Entonces, sin desconocer la jurisprudencia de esta Subsección que, como se dijo, ha sostenido que el Estado debe responder por los daños causados a determinada persona cuando no brinda la protección requerida, a pesar de que conoce del conflicto o de las situaciones de violencia generalizada en determinada zona, en el *sub lite* no se tiene la certeza de que se desconoció esa obligación, porque no se demostró que, previo a los hechos del 9 de enero de 2009, la Policía Nacional conoció o podía advertir que la vida del señor Luis Fernando González Sánchez estaba en peligro, pues, como se indicó, no se allegaron pruebas suficientes para establecer que existió público conocimiento del riesgo particular al que estuvo sometido dicho señor o de situaciones de violencia en la zona, que implicaran un riesgo concreto para la víctima.

---

<sup>69</sup> Fl. 29 c. principal.

Aunado a lo anterior, estima la Sala que en el expediente no existen elementos probatorios que acrediten que el señor Luis Fernando González Sánchez estaba expuesto a un riesgo constante por la actividad comercial que desempeñaba como ganadero o por ser *“miembro de la comunidad indígena Wayuu”* y, por ende, no puede atribuirse una omisión a la entidad demandada al no brindarle protección con ocasión de una de esas condiciones.

En definitiva, a juicio de la Sala, la muerte del señor Luis Fernando González Sánchez no es atribuible a la Policía Nacional, habida cuenta de que no se demostró que esa institución conocía –por información suministrada directamente por las víctimas o porque lo podía inferir por cualquier otra razón– del potencial peligro al que habría estado sometido el mencionado señor ni que se dejaron de realizar las actuaciones necesarias para brindarle seguridad y protección.

Sobre el particular, esta Subsección sostuvo:

*“(…).*

*“Con lo anterior, se evidencia, que sumado a que la sociedad demandante no informó de manera oportuna a esta entidad demandada los hechos delictivos suscitados, la Sala no encuentra material probatorio que permita establecer con certeza la existencia del elemento cognitivo en cabeza de la Policía Nacional durante el tiempo en que se prolongaron los diferentes hechos delictivos perpetrados en la hacienda La Gaitana, de donde pudiera derivarse su obligación de protección, seguridad y vigilancia, aspecto éste que no permitió que la misma hiciera un control oportuno para la recuperación de los semovientes y demás bienes hurtados, razón que impide declararla patrimonialmente responsable por falla en el servicio por omisión”<sup>70</sup>.*

Por lo expuesto, la Sala concluye que la Policía Nacional no incumplió el deber de protección y seguridad que le asiste a las autoridades públicas de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados, en los términos establecidos en el artículo 2º de la Carta Política.

Esto por cuanto el daño por el que se reclama fue inesperado y sorpresivo, dado que, se reitera, la Policía Nacional no tuvo conocimiento sobre la existencia de amenazas directas contra la vida del señor Luis Fernando González Sánchez o de la existencia de un riesgo que pudiera circundar a dicho ciudadano ni de la existencia de conflicto o circunstancias de violencia que implicaran un riesgo concreto para la víctima.

---

<sup>70</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Hernán Andrade Rincón, sentencia del 27 de abril de 2016, radicación número: 180012331000200300230 01 (34545).

Por las razones expuestas, esta Sala confirmará la decisión apelada.

#### **5.- Condena en costas**

Dado que no se observa temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo estatuido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

#### **F A L L A :**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 30 de abril de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**