

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

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 73001-23-31-000-2005-00103-01 (33.912)
Actor: Claudia Herlen Manrique Ribero y otros
Demandado: Nación – Ministerio del Interior y otros
Asunto: Acción de reparación directa

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 19 de febrero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en la que se negaron las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. El 20 de enero de 2005, la señora Claudia Herlen Manrique Ribero, actuando en su propia representación y en la de sus hijos menores Sebastián Eduardo, Félix Camilo y Julián Alejandro Martínez Manrique, solicitó que se declarara la responsabilidad patrimonial de la Nación, Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, por los perjuicios ocasionados con la muerte del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez, en hechos ocurridos el 19 de enero de 2003, en la ciudad de Ibagué.

Solicitó que, en consecuencia, se condenara a pagarles, por concepto de perjuicios morales, 1000 salarios mínimos legales mensuales para cada uno. Por perjuicios materiales pidió, para ella, \$1.860'000.000, para Sebastián Eduardo Martínez Manrique, \$780'000.000, para Félix Camilo Martínez Manrique, \$1.200'000.000 y, para Julián Alejandro Martínez Manrique, \$1.380'000.000 (Folios 246 y 247 del cuaderno 1).

Como fundamento de sus pretensiones, narró que, el 19 de enero de 2003, el abogado Félix Eduardo Martínez Ramírez -Vicepresidente de la Red de Veedurías del Tolima “REVISAR”- fue ultimado a disparos de arma de fuego, en la entrada de su residencia.

Con ocasión de las amenazas que había recibido contra su vida, la víctima había solicitado protección especial al Ministro del Interior de la época, mediante una carta enviada –vía fax- el 22 de julio de 2002. El 25 de los mismos mes y año, la solicitud fue recibida en la Dirección de Derechos Humanos de ese Ministerio.

Aunque el 15 de agosto de 2002, en oficio 8391, la Coordinadora del Grupo de Protección manifestó que no se allegó la dirección “para determinar su paradero”, ni los anexos enunciados en la carta mencionada en el párrafo precedente, lo cierto es que tal oficio nunca se le envió al solicitante.

Dijo la parte demandante que la ausencia de los procedimientos efectivos para la protección de la vida del señor Martínez Ramírez facilitó, en buena medida, que los antisociales logaran darle muerte, puesto que al momento de la ocurrencia de los hechos no contaba con ninguna medida de protección por parte de los organismos de seguridad del Estado.

En el desarrollo de sus funciones como Vicepresidente de la Red de Veedurías del Tolima “REVISAR”, la víctima trabajó de manera incansable por la transparencia de las actuaciones administrativas a nivel municipal en la lucha anticorrupción e hizo una serie de denuncias al respecto, lo que le generó un temor tan grande que lo llevó a solicitar protección.

El 18 de enero de 2003 (día anterior a la muerte del señor Martínez Ramírez), en el Consejo Comunal de Gobierno realizado en Ibagué, la Presidenta de la Red de Veedurías Ciudadanas del Tolima “REVISAR” le solicitó al Presidente de la República mayor protección para los miembros de dicha Red, por cuanto en el Tolima se estaban presentado delicadas situaciones de seguridad (Folios 240 a 245 del cuaderno 1).

2. La demanda fue admitida mediante auto del 15 de febrero de 2000, providencia notificada en debida forma a la parte demandada y al Ministerio Público (Folio 268 del cuaderno 1).

3. Las entidades demandadas se opusieron a las pretensiones. El apoderado del Ministerio de Defensa Nacional sostuvo que, si bien en la demanda se afirmó que esta entidad era responsable por la muerte del señor Félix Eduardo Martínez, lo cierto es que no se indicó en qué consistió la acción o la omisión de la misma que permita atribuirle la responsabilidad por ese hecho.

Propuso la excepción del hecho de un tercero, con fundamento en que el Ministerio de Defensa no es responsable del daño por el que se demanda; así mismo, propuso la de falta de legitimación en la causa por pasiva porque, como dijo inicialmente, no se indicó en qué se fundaron los señalamientos de la parte demandante en su contra (Folios 279 a 289 del cuaderno 1).

Por su parte, el apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia manifestó que no puede atribuírsele responsabilidad por los hechos sustento de la demanda, como quiera que no se acreditaron las amenazas alegadas por la parte demandante, es decir, esta última no allegó a la entidad la documentación que soportara la solicitud de protección por parte de la víctima.

Tampoco se acreditó que hubiera omitido proporcionar la seguridad solicitada, puesto que no conocía las condiciones de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de los hechos, de donde pudiera afirmarse que, a pesar de ello, no actuó con diligencia con el fin de prevenirlos.

Afirmó que se configuró la eximente de responsabilidad del hecho de un tercero, sin la intervención por acción o por omisión del Ministerio del Interior, por lo que no es posible atribuirle a este último ninguna falla del servicio, por cuanto no se puede pretender que el Estado evite todas las manifestaciones delincuenciales, ya que sería obligarlo a lo imposible.

Dijo que, para la época de los hechos, quien aspiraba a acceder al programa especial de protección debía cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 81 de la ley 418 de 1997¹ y adelantar el procedimiento para la inscripción en el mismo y, como el señor Félix Eduardo Martínez obvió su cumplimiento, el Estado no estaba en la obligación de prestarle seguridad.

¹ Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones

Propuso las excepciones de: i) "ausencia de responsabilidad patrimonial de la Nación por inexistencia del derecho", con fundamento en que, si bien es cierto que el Estado debe proteger vidas y bienes, esta función no se cumple sin la colaboración de la ciudadanía, especialmente en los casos en los que sienta amenazados sus derechos, por lo que no resulta equitativo trasladar la responsabilidad de una manera tan facilista (como lo está haciendo la parte demandante) sabiendo que solamente remitió la comunicación del 19 de junio de 2002, dirigida a varias entidades, sin ningún soporte que le otorgara credibilidad y sin adelantar el trámite establecido para ese efecto; y ii) "indebida representación y legitimación en la causa por pasiva", puesto que, para el momento de los hechos, al Ministerio del Interior no le correspondía el control directo del orden público ni las labores de protección a los ciudadanos, la cual era de competencia de otras autoridades (folios 306 a 328 del cuaderno 1).

4. Mediante auto del 24 de noviembre de 2005 se abrió el proceso a pruebas y, el 7 de diciembre de 2006, se corrió traslado para alegar de conclusión y rendir concepto (Folios 336 a 338 y 374 del cuaderno 1).

5. En el término del traslado para presentar alegatos de conclusión, las partes guardaron silencio (folio 375 del cuaderno 1).

El representante del Ministerio Público manifestó que las súplicas de la demanda estaban llamadas a prosperar, como quiera que el Ministerio del Interior incurrió en una falla del servicio consistente en la omisión de la obligación de proporcionar la seguridad que el señor Martínez solicitó (folios 376 a 387 del cuaderno 1).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

La sentencia del 19 de febrero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que no es posible atribuir la responsabilidad por la muerte del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez al Ministerio del Interior como quiera que, si bien la víctima le presentó una solicitud de protección, no lo hizo de manera completa, es decir, no aportó los elementos de juicio suficientes para evaluar sus niveles de riesgo tendientes a establecer si podía o no acceder al programa especial de protección, conforme lo establece la ley para tal efecto.

Sostuvo que, de no ser así, podría llegarse a la conclusión equivocada de que a cualquier persona que manifestara encontrarse en una situación de riesgo deba prestársele protección especial, sin una verificación previa de esas circunstancias.

Declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Defensa, como quiera que no se acreditó que se le hubiera solicitado medida alguna de protección en relación con el señor Martínez (folios 388 a 407 del cuaderno principal).

III. RECURSO DE APELACIÓN

En el término dispuesto por la ley, la parte demandante sostuvo que, si bien la solicitud de protección debía cumplir con unos requisitos, la Coordinadora del Grupo de Protección fue negligente en el cumplimiento de sus funciones, como quiera que no puso en conocimiento del solicitante el contenido del oficio 8391 del 15 de agosto de 2002, en el que advertía el trámite que debía adelantar respecto de la solicitud (folios 410 a 414 del cuaderno principal).

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.

El recurso de apelación se concedió el 8 de marzo de 2007 y se admitió, en esta Corporación, el 12 de junio siguiente (Folios 416 y 428 del cuaderno principal).

En el término del traslado común para presentar alegatos de conclusión, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 434 del cuaderno principal).

IV. CONSIDERACIONES

Competencia

Las normas de asignación de competencia que rigen la actuación se encuentran previstas en la ley 446 de 1998; de allí que, para que el asunto pueda ser tramitado en

segunda instancia, la cuantía del proceso debe exceder de \$190'750.000. Como quiera que la pretensión de mayor valor formulada en la demanda corresponde a la suma de \$1.860'000.000, solicitada por concepto de perjuicios materiales, se concluye que esta Corporación es competente para conocer del recurso interpuesto.

El caso concreto

1. El señor Félix Eduardo Martínez Ramírez falleció el 19 de enero de 2003, en Ibagué, según el registro civil de defunción suscrito por la Registraduría de esa localidad². La muerte se produjo por homicidio, según la certificación suscrita por el Director Seccional del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses³.

Mediante el oficio 309-F.11⁴ del 26 de abril de 2006, la Fiscal 11 Seccional informó que en ese despacho se adelantaba el proceso con radicado S-674291, por el homicidio del señor Martínez Ramírez, en hechos ocurridos el 19 de enero de 2003, cuando se disponía a entrar a su lugar de residencia en Ibagué, al ser atacado por desconocidos que se movilizaban en una motocicleta, quienes le dispararon causándole la muerte.

2. Verificado lo anterior, se abordará el análisis de imputación tendiente a establecer si ese daño antijurídico es atribuible o no a la administración pública, como lo alega la parte demandante.

A la Nación, Ministerios del Interior y de Defensa, se le atribuye la responsabilidad por los perjuicios ocasionados a los demandantes con la muerte del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez, por omitir brindarle la protección solicitada y facilitar así la actuación de los delincuentes que acabaron con su vida.

Es del caso aclarar que el hecho de que el daño se haya originado en la conducta de un tercero no significa, necesariamente, que se haya configurado una causa extraña que exonere de responsabilidad a la administración pública, toda vez que aquél puede ser imputable a esta última si su comportamiento fue relevante y determinante en el desencadenamiento del mismo, bien porque se contribuyó con una acción en la producción o porque, pudiendo evitarlo, se abstuvo de ello, siempre y cuando se

² Folios 10 del cuaderno 1 y 136 del cuaderno 2

³ Folio 14 del cuaderno 1

⁴ Folios 9 y 10 del cuaderno 3

constate que la demandada se encontraba en posición de garante, es decir, que de conformidad con el ordenamiento jurídico estuviera compelida a evitar el resultado.

Al respecto, la Sección Tercera ha dicho:

“Por consiguiente, si bien la imputación fáctica tiene un sustrato material o causal, lo cierto es que no se agota allí, ya que dada su vinculación con ingredientes normativos es posible que en sede de su configuración se establezca que un daño en el plano material sea producto de una acción u omisión de un tercero, pero resulte imputable al demandado siempre que se constate la ocurrencia de cualquiera de los siguientes aspectos: i) con fundamento en el ordenamiento jurídico se tenía el deber de impedir la materialización del daño (posición de garante); ii) con su actividad se incrementó el riesgo permitido (creación de un riesgo jurídicamente desaprobado); o iii) se estaba dentro del ámbito de protección de una norma de cuidado”⁵.

Pues bien, de la situación de seguridad del señor Félix Eduardo Martínez da cuenta el testimonio del señor Ramiro Lozano Neira, rendido el 1º de marzo de 2006, ante el Tribunal de primera instancia, testimonio del que se destaca:

“... me contó de las dificultades que se le habían presentado ante diferentes personajes de la vida pública en Ibagué porque él desempeñaba un oficio de Veedor ciudadano y estaba investigando diferentes procesos en la Alcaldía de Ibagué y otras entidades de origen municipal y departamental. Que había sido amenazado de muerte en varias ocasiones y que se sentía muy desprotegido y muy solo. Estas amenazas eran permanentes según me relataba él, había acudido a diferentes autoridades para solicitar apoyo y no había obtenido resultados satisfactorios para su seguridad ... PREGUNTADO: Sírvase informar a este Despacho, sí (sic) sabe o le consta, concretamente, en qué términos y ante que (sic) autoridades solicitó protección el señor FELIX EDUARDO MARTINEZ. CONTESTO: Sí, el (sic) me contó que a la Policía y al D.A.S. de aquí de Ibagué, no se (sic) si verbalmente o por escrito ... no se (sic) en que (sic) calidad pidió apoyo a las autoridades si como veedor o como simple ciudadano”⁶.

También el señor Jorge Alberto Rey Zafra, en testimonio rendido ante el mismo Tribunal el 6 de marzo de 2006, dijo:

“... meses antes de su trágico deceso, en la oficina del Dr. Martinez (sic), se realizó (sic) un documento dirigido al Ministerio del Interior, en el cual se le solicitaba apoyo y alguna garantía respecto de la labor de veeduría ciudadana que él mismo estaba adelantando como vicepresidente de la Red de Veedurías del Tolima REVISAR, en el departamento del Tolima. Así mismo del temor que por su existencia tenía el Dr. Martinez (sic), por cuanto, de su boca me manifestó que esperaba algún tipo de ayuda al respecto. De igual forma, tengo conocimiento que directamente y hasta donde tengo entendido no existió ningún tipo de medida de protección respecto de la vida del Dr. Martinez (sic), con ocasión de la solicitud aludida ... PREGUNTADO: Diga al Despacho sí (sic) sabe o tiene conocimiento que las autoridades policiales o de investigación estuvieran informadas de la situación de amenaza contra la vida de FELIX EDUARDO MARTINEZ, en caso afirmativo, sírvase informar al Despacho todo sepa (sic) o le conste al respecto. CONTESTO: El problema es que en los meses anteriores al deceso del Dr. Martinez (sic) estaba en la campaña al Senado de la República inscrito como

⁵ Sentencia del 18 de febrero de 2010. Expediente 18274.

⁶ Folio 42 del cuaderno 2

candidato, y en la gobernación del departamento del Tolima en armonía con los diferentes organismos de seguridad se le brindo (sic) a él, el servicio del escolta, en ese orden de ideas es claro que si (sic) existía conocimiento de las autoridades de una eventual agresión, aun cuando no necesariamente la protección se le dio con ocasión a su misión como Veedor ciudadano, sino como candidato al Senado de la República ... la protección que en su momento el Dr. Martínez (sic) tuvo fue guiada o estuvo motivada por su incursión en la vida política nacional, más (sic) no por las amenazas que públicamente el (sic) refería”⁷.

Se acreditó que la víctima había solicitado protección para él y para su familia directamente al Ministerio del Interior, mediante carta enviada vía fax el 22 de julio de 2002 (del número telefónico 098 2622829 a las 9:38 a.m.), en los siguientes términos:

“En ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana, he venido realizando, de manera personal y como integrante de la RED DE VEEDURÍAS CIUDADANAS DEL TOLIMA – ‘REVISAR’ múltiples denuncias de carácter penal, disciplinario y fiscal, sobre posibles irregularidades, constitutivas de verdaderos actos de CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA, de la administración municipal encabezada por el actual Alcalde de Ibagué JORGE TULIO RODRÍGUEZ DÍAZ, en compañía de sus familiares más cercanos.

“Lo anterior ha originado una serie de amenazas contra mi vida e integridad personal y la de mi familia, las cuales han llegado a través de llamadas telefónicas en repetidas ocasiones, con manifestaciones textuales como: ‘Los sapos viven poco. No se meta con el Alcalde y su familia’. ‘Siga hablando y se muere. Deje quieto al Alcalde y sus hermanos’, entre otros.

“Creo que tales amenazas provienen del mencionado Alcalde de Ibagué, sus hermanos, MARIO y AIDA RODRÍGUEZ DÍAZ, y de alguno de sus padres, como quiera que se me ha considerado por parte del burgamaestre (sic) como uno de sus enemigos y, en alguna oportunidad, el padre de él, MARIO RODRÍGUEZ PADILLA, fue investigado y condenado por CALUMNIA al habersele demostrado su participación en la elaboración de ‘panfletos’ en contra de la doctora CARMEN INÉS CRUZ, excaldesa (sic) de Ibagué.

“Considero que la lucha contra la CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA debe librarse no sólo por parte del Gobierno que Ud. representa, sino también por los ciudadanos, como es el caso mío, y las O.N.G.s, en particular (sic) ‘REVISAR’ de la cual soy su Vice-presidente, con el ánimo de lograr la convivencia pacífica que este país requiere, para lo cual solicito protección para mi familia y para el suscrito.

“Me permito adjuntar copia de las diferentes denuncias que por CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA se le han formulado al Alcalde en cuestión y a sus hermanos, así como de algunos recortes de prensa que hacen referencia sobre el particular.

“Sin otro particular y en espera del suministro de los elementos y mecanismos de protección del Estado que se deben ofrecer para las personas que como yo defendemos la institucionalidad y el ejercicio de los derechos humanos otorgados por la Constitución Política, me suscribo de Ud.

“Atentamente,
“FÉLIX MARTÍNEZ
CC. No. 93.357.166 Ibagué

“cc. DEFENSORÍA DEL PUEBLO
PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

⁷ Folios 46 a 48 del cuaderno 2

GOBERNADOR DEL TOLIMA
O.E.A.
O.N.U.
MEDIOS DE COMUNICACIÓN
'REVISAR''⁸.

Mediante oficio 8391 del 15 de agosto de 2002, la Coordinadora del Grupo de Protección de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior le respondió:

"Respetada (sic) señor Martínez (sic):

"En atención al oficio (sic) de fecha julio 22 de 2002, recibido en este Despacho el día 25 de julio del año en curso y suscrito por usted, donde solicita '...protección para mi familia y para el suscrito'.

"Es de anotar que no se allegó información en relación con su paradero, así como documentos que avalen la calidad de líderes y copia de las denuncias de carácter penal instauradas por usted en contra del alcalde de Ibagué, lo cual dificulta su determinación como población objeto de este Programa, razón por la que, de la manera mas (sic) atenta me permito solicitarle nos brinde, a la mayor brevedad posible, la información que usted posea al respecto con el propósito de contar con mayores elementos de juicio que permitan adelantar el estudio de la petición por parte del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos- CRER"⁹.

De lo expuesto hasta aquí se desprende que, aunque en el documento con el que la víctima solicitó protección mencionó que adjuntaba copia de las diferentes denuncias por corrupción que había formulado contra el Alcalde de Ibagué, lo cierto es que esos documentos no fueron allegados al Ministerio del Interior, puesto que, una vez se recibió la solicitud de protección, la mencionada funcionaria del Ministerio le pidió que allegara a la mayor brevedad los soportes de la misma, así como la información de su paradero, con el fin de darle trámite.

No obstante, la parte demandante fundamentó su recurso de alzada en que la Coordinadora del Grupo de Protección fue negligente en el cumplimiento de sus funciones, puesto que no puso en conocimiento del solicitante el contenido del oficio 8391 que viene de transcribirse, situación que no se encuentra probada en el proceso pues, por el contrario, este último documento fue aportado con la demanda (visible a folio 232 del cuaderno 1), de manera que, al tenerlo en su poder, mal puede la parte actora alegar que no lo conocía.

⁸ Folios 230 y 231 del cuaderno 1

⁹ Folios 232 y 233 del cuaderno 1

Ahora bien, advierte la Sala que la norma vigente al momento de la solicitud de protección (22 de julio de 2002) era la ley 418 de 1997, por la cual se consagraban “unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones” y que, en sus artículos 81 y 82, disponía:

“Artículo 81. En armonía con lo dispuesto por el Artículo 6º de la Ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

“Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.

“Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos.

“Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.

“Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

“Parágrafo. El programa de protección del Ministerio del Interior presentará al testigo a que hace mención el numeral 4 de este artículo, cuando así lo soliciten las autoridades judiciales o disciplinarias o permitir a estas autoridades el acceso a él, para lo cual tomará las medidas de seguridad necesarias que demande el caso.

“Artículo 82. El programa de que trata el Artículo anterior proporcionará a sus beneficiarios servicios y medios de protección, incluyendo cambio de domicilio y ubicación, pero no podrá dar lugar al cambio de su identidad”.

Como se observa, si bien las normas transcritas no establecían un procedimiento específico para ingresar al programa de protección de personas que se encontraran en situación de riesgo, lo cierto es que el artículo 81 sí disponía que debían ser personas que se encontraran “en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto armado interno que padece el país” y que pertenecieran a las categorías de: “Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición”, “Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos”, “Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos” y de “Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos”.

De lo anterior se desprende que, si una persona pretendía ingresar al mencionado grupo de protección, debía acreditar, en primer lugar, su situación de riesgo y, en segundo lugar, que pertenecía a una de las categorías que vienen de indicarse.

Entonces, aunque el señor Félix Martínez solicitó –vía fax- protección para él y para su familia, directamente al Ministerio del Interior, no allegó con la solicitud, ni posteriormente, los documentos que acreditaran que era una persona idónea para acceder al programa de protección y que cumplía con los requisitos que establecía la ley para ese efecto, razón por la cual el Ministerio del Interior no tenía la obligación de incluirlo en el mismo.

No obstante lo anterior, el deber del mencionado Ministerio no terminaba allí, pues aunque no estaba obligado a prestarle protección a la víctima, al tener conocimiento de su situación de riesgo debió, cuando menos, remitir la solicitud de protección a la autoridad competente y no lo hizo.

Acerca de la obligación de seguridad y protección del Estado respecto de los particulares, la Sección Tercera manifestó:

“El (sic) relación con el deber de seguridad que corresponde prestar al Estado, cabe señalar que el mismo está contenido en el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución que establece que ‘Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’. Por su parte, el artículo 6 ibídem establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con el mandato constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender (sic) a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. De tal manera que, omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continua, pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos”¹⁰.

Visto así el asunto, surge que el Ministerio del Interior omitió utilizar todos los medios de los que disponía para garantizar los derechos del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez y limitó su intervención a la exigencia del cumplimiento de requisitos formales, dejando de lado su verdadera finalidad como autoridad del Estado, cual es el cumplimiento de

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, exp. 14443, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

los deberes sociales para los que fue creado, pues -se insiste- no remitió la solicitud de protección al competente, como era su deber en los términos del artículo 33 del C.C.A.¹¹, razón por la cual habrá lugar a declarar su responsabilidad por la muerte del señor Martínez Ramírez.

De otro lado, contrario a lo manifestado por el primero de los testigos, el señor Lozano Neira (página 9), respecto de que la víctima había solicitado protección a la Policía de Ibagué, obran los oficios: i) 1881 DIV5-BR6-DH-725¹² del 25 de febrero de 2006, suscrito por el Jefe Estado Mayor y Segundo Comandante de la Sexta Brigada del Ejército Nacional, ii) 466/SUBCO SIPOL- DETOL¹³ del 27 de mayo de 2007, firmado por el Subcomandante del Departamento de Policía del Tolima y iii) 30877 MD-CEOJU-JEF del 8 de junio de 2007¹⁴, suscrito por el Ayudante General Comando del Ejército Nacional, en los que consta que, luego de haber revisado los archivos de las diferentes Unidades Tácticas acantonadas en la jurisdicción y los de inteligencia que reposan en la SIPOL DETOL, no se encontraron antecedentes de amenazas contra la integridad personal del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez, ni requerimiento alguno por parte de éste para que se le prestara protección.

Entonces, aunque el mencionado testigo manifestó que la víctima acudió a diferentes autoridades para solicitar protección, concretamente a la Policía y al D.A.S. de Ibagué -porque ella misma se lo había contado-, pero que no sabía si había sido verbalmente o por escrito, éstas afirmaciones no tienen la entidad suficiente para atribuirle responsabilidad al Ministerio de Defensa, en la medida que, por sí solas, no llevan a la certeza de que así ocurrió y más aún si se tiene en cuenta que la parte demandante en ningún momento hizo referencia a las mismas.

En consecuencia, no es posible atribuir responsabilidad a la Nación en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, puesto que, de conformidad con lo anterior, la víctima ni el Ministerio del Interior solicitaron protección para aquélla al Ejército ni a la Policía Nacional, de manera que tampoco podía exigirse a estas instituciones que le

¹¹ “**Artículo 33.** Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días”.

¹² Folio 1 del cuaderno 4

¹³ Folio 427 del cuaderno principal

¹⁴ Folio 430 del cuaderno principal

garantizaran protección al señor Martínez Ramírez, en la medida que ni siquiera conocían de su situación de riesgo.

Así las cosas, la muerte del señor Félix Eduardo Martínez resulta imputable al Ministerio del Interior, a título de falla del servicio, porque aún conociendo la situación de riesgo la víctima, omitió ponerla en conocimiento de la autoridad competente para precaver el daño que efectivamente se produjo y se limitó a exigirle el cumplimiento de los requisitos formales para incluirlo en el programa de protección.

En ese orden de ideas habrá lugar a revocar la sentencia recurrida para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

Liquidación de perjuicios

Perjuicios morales

Por la muerte del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez, concurrieron al proceso Claudia Herlen Manrique Ribero (en calidad de esposa), Sebastián Eduardo Martínez Manrique, Félix Camilo Martínez Manrique y Julián Alejandro Martínez Manrique (en calidad de hijos), condiciones que se encuentran debidamente acreditadas¹⁵.

Pues bien, en los eventos en los que una persona fallece y esta muerte es imputable al Estado, ello puede desencadenar, según la jurisprudencia de la Sala, la indemnización de perjuicios morales.

En ese orden de ideas y acatando lo dispuesto en la sentencia de unificación jurisprudencial en materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte, proferida el 28 de agosto de 2014, por la Sección Tercera de esta Corporación¹⁶ se condenará al Ministerio del Interior a pagar, por concepto de perjuicios morales, a los familiares del señor Martínez Ramírez, las siguientes sumas:

Claudia Herlen Manrique Ribero (esposa)	100 smlmv
Sebastián Eduardo Martínez Manrique (hijo)	100 smlmv
Félix Camilo Martínez Manrique (hijo)	100 smlmv

¹⁵ Folios 5 a 7 y 9 del cuaderno 1

¹⁶ Expediente 27.709, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera

Julián Alejandro Martínez Manrique (hijo) 100 smlmv

Perjuicios materiales

Lucro cesante

Con el fin de demostrar los ingresos del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez, obran en el expediente una serie de contratos de prestación de servicios de asesoría como abogado y de certificaciones de las entidades a las cuales prestó sus servicios desde de 1993¹⁷ hasta 2001¹⁸ y obran los testimonios de los señores Ramiro Lozano Neira¹⁹ y Jorge Alberto Rey Zafra²⁰, quienes dan cuenta de las condiciones profesionales de la víctima.

No obstante lo anterior, con los mencionados medios de prueba no es posible establecer el valor de los ingresos del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez al momento de su muerte, la cual ocurrió en 2003 (19 de enero), ni siquiera los del año anterior, pues, como viene de indicarse, el contrato más reciente que obra en el expediente es de 2001.

Entonces, aunque no se haya demostrado el valor de sus ingresos y en consideración a que, para el momento de su muerte, el señor Martínez Ramírez era una persona en edad productiva y, por lo mismo, con capacidad de ejercer una actividad laboral que le permitiera recibir por lo menos un salario mínimo, la Sala liquidará el perjuicio material teniendo en cuenta el salario mínimo legal mensual vigente para la época de su muerte (2003), es decir, la suma de \$332.000, valor que se actualizará a la fecha de esta sentencia, así:

$$V_p = V_h \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Donde Vp: valor presente de la suma a actualizar.

Vh: valor a actualizar (\$332.000).

¹⁷ Folios 22 a 135 del cuaderno 2

¹⁸ Folio 133 del cuaderno 2

¹⁹ Folio 43 del cuaderno 2

²⁰ Folio 48 del cuaderno 2

Índice final: índice de precios al consumidor del mes anterior a la fecha de esta sentencia (en este caso se toma el de octubre de 2014).

Índice inicial: índice de precios al consumidor, a la fecha de la muerte, esto es, enero de 2003.

Aplicando la fórmula:

$$V_p = \$332.000 \frac{117,68}{72,23}$$

$$V_p = \$540.907,65$$

Como quiera que la actualización arroja un valor inferior al salario mínimo vigente al momento de esta sentencia, esto es, al de 2014, se tendrá este último (\$616.000), más el 25% por prestaciones sociales (\$154.000), menos el 25% que se supone que la víctima destinaba a su propia subsistencia (\$192.500), esto es, \$577.500 como ingreso base de liquidación, el cual se dividirá entre la esposa y los hijos, así: 50% (\$288.750) para la ella y el otro 50% para los 3 hijos, es decir, 16.6% (\$96.250) para cada uno de ellos.

1. Para la señora Claudia Herlen Manrique Ribero (esposa):

El lucro cesante consolidado se calcula desde el momento de la muerte de Félix Eduardo Martínez Ramírez (enero de 2003), hasta el mes anterior al de esta sentencia (octubre de 2014), esto es, 141 meses.

La liquidación del lucro cesante para la señora Claudia Herlen Manrique Ribero (esposa) se hará con base en la fórmula:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

Donde "Ra" es el ingreso mensual actualizado, "i" es una constante y "n" corresponde al número de meses indicado anteriormente (141).

Aplicando la fórmula:

$$S = \$288.750 \frac{(1 + 0.004867)^{141} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$58'316.205,03$$

El lucro cesante futuro se calcula desde la fecha de esta sentencia (noviembre de 2014) hasta lo que restaba de la vida probable más corta entre la de la víctima y la de su esposa, para lo cual se tiene en cuenta la de la víctima, esto es, 38,64 años (463,68 meses), menos el lucro cesante consolidado (141 meses), para un total de 322,68 meses.

Para su liquidación, se aplicará la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para el efecto, la cual se expresa en los siguientes términos, donde “Ra” es el ingreso mensual actualizado, “i” es una constante y “n” corresponde al período mencionado, equivalente a 322,68 meses:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i (1+i)^n}$$

$$S = \$288.750 \frac{(1+0.004867)^{322,68} - 1}{0.004867 (1+0.004867)^{322,68}}$$

$$S = \$46'944.637,16$$

Para un total de **\$105'260.842,19**, por concepto de lucro cesante (consolidado y futuro), a favor de la señora Claudia Herlen Manrique Ribero.

2. Para los hijos: Sebastián Eduardo Martínez Manrique, Félix Camilo Martínez Manrique y Julián Alejandro Martínez Manrique

El lucro cesante consolidado se calcula desde el momento de la muerte de su padre, Félix Eduardo Martínez Ramírez (enero de 2003), hasta el mes anterior al de esta sentencia (octubre de 2014). En este caso, es igual para los 3 hijos, como quiera que ninguno ha cumplido los 25 años (momento en el que, según reiterada jurisprudencia, adquieren su independencia económica).

Entonces, el lucro cesante consolidado para **Sebastián Eduardo Martínez Manrique, Félix Camilo Martínez Manrique y Julián Alejandro Martínez Manrique** se calcula desde enero de 2003 hasta octubre de 2014 (mes anterior a esta sentencia), es decir, 141 meses. La liquidación se hará con base en la fórmula:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

i

Donde "Ra" es el ingreso mensual actualizado, "i" es una constante y "n" corresponde al número de meses indicado anteriormente (141).

Aplicando la fórmula:

$$S = \$96.250 \frac{(1 + 0.004867)^{141} - 1}{0.004867}$$

S= \$19'438.735,01 para cada uno.

Ahora bien, **el lucro cesante futuro** se calcula desde la fecha de esta sentencia (noviembre de 2014) hasta lo que resta a cada uno de ellos para cumplir 25 años.

Entonces, el lucro cesante futuro para **Sebastián Eduardo Martínez Manrique** se calcula desde noviembre de 2014 hasta diciembre de 2015. La liquidación se hará con base en la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para el efecto, la cual se expresa en los siguientes términos, donde "Ra" es el ingreso mensual actualizado, "i" es una constante y "n" corresponde al período mencionado, equivalente a 13 meses:

$$S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i (1 + i)^n}$$

$$S = \$96.250 \frac{(1 + 0.004867)^{13} - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{13}}$$

S = \$1'209.660,49

El lucro cesante futuro para **Félix Camilo Martínez Manrique** se calcula desde noviembre de 2014 hasta febrero de 2022. La liquidación se hará con base en la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para el efecto, la cual se expresa en los siguientes términos, donde "Ra" es el ingreso mensual actualizado, "i" es una constante y "n" corresponde al período mencionado, equivalente a 90 meses:

$$S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i (1 + i)^n}$$

$$S = \$96.250 \frac{(1 + 0.004867)^{90} - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{90}}$$

$$0.004867 (1 + 0.004867)^{90}$$

$$S = \$7'000.992,99$$

El lucro cesante futuro para **Julián Alejandro Martínez Manrique** se calcula desde noviembre de 2014 hasta febrero de 2025. La liquidación se hará con base en la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para el efecto, la cual se expresa en los siguientes términos, donde “Ra” es el ingreso mensual actualizado, “i” es una constante y “n” corresponde al período mencionado, equivalente a 126 meses:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i (1+i)^n}$$

$$S = \$96.250 \frac{(1 + 0.004867)^{126} - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{126}}$$

$$S = \$9'049.656,05$$

Para unos totales de:

- Para **Sebastián Eduardo Martínez Manrique**, **\$20'648.395,50** (por concepto de lucro cesante consolidado y futuro).
- Para **Félix Camilo Martínez Manrique**, **\$26'439.728,48** (por concepto de lucro cesante consolidado y futuro).
- Para **Julián Alejandro Martínez Manrique**, **\$28'488.391,06** (por concepto de lucro cesante consolidado y futuro).

Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenarlas en costas, de conformidad con lo establecido 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 y por autoridad de la ley,

FALLA:

Revócase la sentencia del 19 de febrero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima. En su lugar:

Primero.- Declárase la responsabilidad patrimonial del Ministerio del Interior por la muerte del señor Félix Eduardo Martínez Ramírez, ocurrida el 19 de enero de 2003, en Ibagué.

Segundo.- En consecuencia, **condénase** al Ministerio del Interior a pagar, por concepto de perjuicios morales, a las siguientes personas, los valores que a continuación se indican:

Claudia Herlen Manrique Ribero (esposa)	100 smlmv
Sebastián Eduardo Martínez Manrique (hijo)	100 smlmv
Félix Camilo Martínez Manrique (hijo)	100 smlmv
Julián Alejandro Martínez Manrique (hijo)	100 smlmv

Tercero.- Condénase al Ministerio del Interior a pagar, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, a las siguientes personas, los valores que a continuación se indican:

- a) Para **Claudia Herlen Manrique Ribero (esposa)**, **\$105'260.842,19**, por concepto de lucro cesante (consolidado y futuro).
- b) Para **Sebastián Eduardo Martínez Manrique** **\$20'648.395,50** (por concepto de lucro cesante consolidado y futuro).
- c) Para **Félix Camilo Martínez Manrique**, **\$26'439.728,48** (por concepto de lucro cesante consolidado y futuro).
- d) Para **Julián Alejandro Martínez Manrique**, **\$28'488.391,06** (por concepto de lucro cesante consolidado y futuro).

Cuarto.- Niégase las demás pretensiones de la demanda.

Quinto.- Dése cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de

segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal de instancia cumplirá los dictados del artículo 362 del Código de Procedimiento Civil.

Sexto.- Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA