

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ
j05admgo@cendoj.ramajudicial.gov.co
CARRERA 30-07, SEXTO PISO
QUIBDÓ – CHOCÓ

Quibdó, veintinueve (29) de mayo dos mil veinticuatro (2024).

SENTENCIA No. 234

RADICADO: 27001 33 33 003 2020 00039 00
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: ANA MARÍA CÓRDOBA RENTERÍA Y
OTROS
DEMANDADOS: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA –
POLICÍA NACIONAL Y FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

LLAMADOS EN GARANTÍA: ANGELA MARÍA CAMPOS GUTIERREZ

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho, a proferir la sentencia de primera instancia que en derecho corresponda, con fundamento en los siguientes razonamientos.

ANTECEDENTES.

Los señores (a): ANA MARTINA CÓRDOBA RENTERÍA, KEINER MENA CÓRDOBA, HARRINSON MENA CÓRDOBA, HARRY STIVEN MENA CUESTA, HANNA YULIETH MENA CUESTA; KENNY MENA CÓRDOBA; KEIFER MENA MENA; NEHIMAR MENA PALACIOS; LUDIS DEL CARMEN MENA ROMAÑA, DAIRON CORREA ORTIZ, FABIAN STIVEN CORREA RENTERÍA, SIMAO ANDRES CORREA RENTERÍA, TERESA CORREA ORTÍZ; KATERIN PAOLA CUESTA CORREA; FERNELIS CORREA ORTIZ; CARLOS ALFREDO CORREA SALAS, JEAN CARLOS CORREA SALAS, ABIGAIL CORREA ORTIZ, DANIA MARCELA CORREA MOYA, JHOAN DAVID CORREA BERRÍO, DANIEL STIGUAR CORREA MOYA, JAIME MENA ORTÍZ, JUAN ANDRÉS MENA GONZALEZ, YONATHAN MENA MOSQUERA, LUZ MARI MENA MOSQUERA, EDINSON CORREA ORTIZ, SARA LUCÍA CORREA MURILLO, RUBEN CORREA ORTIZ, RUBEN DARIO CORREA CASTAÑEDA, LUISA FERNANDA CORREA CASTAÑEDA, KELIS JOHANA CORREA HEREDIA, JHON EDINSON CORREA MURILLO, CARLOS ALFREDO MENA CORREA y ROSA ANGÉLICA CUESTA CORREA actuando por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, consagrado en el artículo 140 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, radicaron demanda contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, solicitando a este Despacho se concedan las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS

*"PRIMERA. Que se declare que la NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN – POLICÍA NACIONAL, son patrimonial, administrativa y solidariamente responsables de los perjuicios morales, materiales (traducidos en lucro cesante y alteración grave a las condiciones de existencia o daños a la vida en relación sufridos por los demandantes, con ocasión a la muerte violenta de su familiar el LÍDER SOCIAL señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D.), el día **18 de marzo de 2018**, quien pese a denunciar en repetidas ocasiones amenazas de muerte, desplazamiento forzado y solicitar medidas especiales de protección ante las demandadas los días 27 de noviembre de 2016 y 30 de octubre de 2017 las mismas NO se le brindaron, causando con dicha omisión y falla en el servicio, la facilidad para el deceso del familiar de mis poderdantes quien fue asesinado vilmente a manos de los verdugos que denunció.*

SEGUNDA: Que, como consecuencia del anterior pronunciamiento, se condene a la NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION – POLICIA NACIONAL, a reconocer y pagar en forma solidaria por PERJUICIOS MORALES causados a los demandantes por el deceso del LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) las siguientes sumas de dinero: (...)

El Despacho se permite englobar y sintetizar las sumas señaladas por el apoderado de la parte actora en la demanda, así:

A la compañera permanente del fallecido, JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 100SMLMV.

A los hijos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 100SMLMV.

A los hermanos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 100SMLMV.

A los nietos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 50SMLMV.

A los sobrinos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 50SMLMV.

TERCERO: Que se condene a la NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION – POLICIA NACIONAL a reconocer y pagar en forma solidaria por los daños a las CONDICIONES DE EXISTENCIA O DAÑOS A LA VIDA EN RELACIÓN causados a los demandantes por el deceso del LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D), las siguientes sumas de dinero: (...)

El Despacho se permite englobar y sintetizar las sumas señaladas por el apoderado de la parte actora en la demanda, así:

A la compañera permanente del fallecido, JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 100SMLMV.

A los hijos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 100SMLMV.

A los hermanos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 100SMLMV.

A los nietos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 50SMLMV.

A los sobrinos del fallecido JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) el equivalente a 50SMLMV.

CUARTA: Que se concede a la NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION – POLICIA NACIONAL, a reconocer y pagar solidariamente a los demandantes por PERJUICIOS MATERIALES (traducidos en lucro cesante) el equivalente a una suma superior a cuarenta y un millones trescientos cincuenta y ocho mil doscientos cuarenta y siete pesos (\$41.358.247) MCTE, equivalente a 56.06 salarios mínimos legales vigentes a la fecha de presentación de la demanda teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:

A) El salario mínimo legal mensual vigente para el año 2018, el cual asciende a la suma de setecientos treinta y siete mil setecientos diecisiete pesos (\$781.242) sic MCTE más un veinticinco por ciento (25%) de prestaciones sociales, según los perjuicios seguidas por el Consejo de Estado, la suma con la cual se liquiden los perjuicios materiales no puede ser inferior al salario mínimo legal vigente para la fecha de ejecutoria del auto que apruebe la conciliación o la sentencia definitiva.

B) Los salarios o ingreso que dejó de percibir durante el tiempo calculado en el proyecto de vida promedio del señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D), teniendo en cuenta que su deceso ocurrió el día 18 de marzo de 2018 cuando este tenía 52 años 9 meses de vida y en Colombia es de 75 años de edad.

C) Restándole a dicho promedio de vida de 75 años quedarían 22 años 3 meses para un total de 267 meses los cuales deberán ser promediados al salario mensual vigente siendo este de \$826.116 pesos que darían según la operación aritmética la suma de doscientos veintiún millones ciento seis mil novecientos setenta y dos pesos mcte \$221.106.972

D) Las prestaciones sociales que se pudieran causar por el tiempo de 22 años 3 meses.

E) Las anteriores sumas dinerarias se deben actualizar de acuerdo a la valoración del índice de precios al consumidor IPC entre el día 18 de marzo de 2018 y la fecha de ejecutoria del auto que apruebe la conciliación o sentencia definitiva.

QUINTA: Las sumas así causadas devengarán los intereses previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (Nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y se ejecutará en los términos en el artículo antes mencionado.

SEXTA: Que se ordene a la Dirección Ejecutiva de la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICIA NACIONAL, adoptar las siguientes medidas de no repetición:

- a) Publicar la sentencia o el acuerdo conciliatorio en su página web, en la que deberá permanecer al menos durante los siguientes tres años.
- b) Promover el estudio de la sentencia o el acuerdo de conciliación en la escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla durante los próximos tres años.
- c) Promover en los cursos de formación judicial la importancia de los principios constitucionales de dignidad humana, protección para los líderes sociales y la necesidad con particular énfasis en la promoción y prevención de hechos lamentables. Deberá además incluir en los cursos de formación judicial cuales son las herramientas con que se cuentan a la hora de brindar atención, ayuda, apoyo y colaboración inmediata a los líderes sociales amenazados y de manera integral a todo su núcleo familiar.
- d) Como medida de satisfacción se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia o el acuerdo conciliatorio la Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL del mismo Departamento del Chocó, realizarán un acto solemne de presentación de excusas públicas, a los familiares del LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D), por haber faltado a los deberes constitucionales para lo cual fueron creados al no protegerle su vida e integridad cuando se sintió amenazado para lo cual se solicitará la participación de los medios de comunicación Nacional (radio prensa y televisión)
- e) Como garantía de no repetición, Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL del mismo Departamento del Chocó, remitirán a todas y cada una de las unidades de fiscalías seccionales del Departamento y a todas las sedes y comandos o cuarteles adscritos al Comando de Policía del Chocó, copia íntegra de la sentencia o el acuerdo conciliatorio, con mirar a que sirva como medio de capacitación y prevención de este tipo de circunstancias.
- f) Que la parte resolutive de la sentencia o del acuerdo conciliatorio, sea publicado en un lugar visible de las instalaciones de Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL del Departamento del Chocó, por el término de seis (6) meses, de tal forma que toda persona que visite dichas instalaciones, tenga posibilidad de acceder al contenido del mismo.

SEPTIMA: Que se remita copia auténtica de la sentencia o del acuerdo de conciliación con constancia de notificación y ejecutoria a la Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL en orden de proveer su pago y cumplimiento oportuno a través de la oficina jurídica o entidad que para la época de la condena sea competente, para que dentro de los treinta días siguientes a su recibo, se adelante el trámite presupuestal respectivo, de conformidad con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y demás normas concordantes.

OCTAVO: Que para lo concerniente a este proceso y cumplimiento de la sentencia o acuerdo conciliatorio se me reconozca como apoderado de los actores conforme a los poderes que me he permitido acompañar.

NOVENO: Que se me reconozcan y sean pagadas las cosas agencies en derecho que correspondan por la presente diligencia, en representación del doctor JHON EDUAR SANCHEZ CASTRO.

HECHOS

Se sintetizan así:

"PRIMERO: Que el señor JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d) a quien de cariño apodaban "Cambalache", era un comerciante, líder social y Presidente de la Junta Social del Barrio los Álamos.

SEGUNDO: Que el día 18 de marzo de 2018, el señor Juan Mena Ortiz fue asesinado en la zona norte de Quibdó, por miembros de grupos al margen de la ley que operaban en esa localidad.

TERCERO: Que previo a su fallecimiento, el señor JUAN MENA ORTIZ, como líder social había sido víctima de dichos grupos, los cuales encaminaron distintas acciones delictivas en su contra y la de su familia, tales como: amenazas de muerte, intimidaciones, constreñimientos, daños en sus propiedades, hurtos, desplazamiento forzado y extorsiones de carácter económico.

CUARTO: Que a raíz de las amenazas contra su vida, el señor Juan Mena Ortiz denunció en varias ocasiones a los grupos que venían amedrentándolo y a su núcleo familiar, ante la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación. De igual manera, uno de sus hijos también elevó denuncia ante esta última entidad, por hechos similares a los ya denunciados por su padre.

QUINTO: Que pese al temor reflejado por el señor Juan Mena Ortiz al momento de realizar sus denuncias, las entidades demandada Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación no cumplieron con su obligación legal y fallaron en la prestación del servicio al no brindarle protección al denunciante previo a su muerte, sino que posterior a ella, realizaron actuaciones investigativas que dieron lugar con la captura del homicida.

SEXTO: Que el señor Juan Mena Ortiz tuvo 4 hijos y al momento de su muerte, vivía con su compañera permanente y 3 de ellos. También dejó hermanos, sobrinos y nietos afectados con su partida.”.

FUNDAMENTOS DE DERECHOS

- Artículos 140 de la ley 1437
- Artículos 355 y 356 del Código de procedimiento penal
- Artículos 2,6,17,28,90 y 93 de la constitución política
- Declaración universal de derechos humanos, artículos 3 y 4
- Declaración americana de derechos y deberes del hombre, artículos 1 y 25, incisos 1 y 2
- Convención americana de derechos humanos, artículos 7, numeral 1.
- Pacto internacional de derechos civiles y políticos, artículo 1.
- Del código civil los artículos 65, 66 y 68

Sendas jurisprudencias del Consejo de Estado.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN¹

La entidad demandada FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN contestó oportunamente la demanda y se opuso a la prosperidad de la misma. Señaló que la Fiscalía con su actuar, no violó ni desconoció preceptos legales, mucho menos incurrió en falla del servicio.

Que la Fiscalía General de la Nación, hizo todo lo posible en relación con las funciones que desempeña, respecto a la denuncia impetrada por el señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D.).

Precisa además que, de demostrarse la existencia de un daño antijurídico en el pluricitado asesinato, el mismo no es imputable a la Fiscalía, porque:

1. La Fiscalía no le causó la muerte al señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D.), ni participó en la misma.
2. La Fiscalía no tenía dentro de sus obligaciones constitucionales ni legales prestarle protección al señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D.), lo cual es competencia de la Policía Nacional, máxime que en la denuncia presentada por el mismo señor MENA ORTIZ, manifiesta haberle informado el 27 de noviembre de 2016, donde fue atendido por el patrullero ALEXIS MENA GAMBOA, lo cual es corroborado en los hechos de la demanda.

¹ Ver folio 264 y ss del expediente e índice 8 del aplicativo Samai.

3. El asesinato que sufrió el señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D.), es un hecho totalmente ajeno a la Fiscalía.

Propuso como excepciones:

- Cumplimiento de un deber legal
- Rompimiento de un nexo causal

NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL²

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional contestó oportunamente la demanda y solicitud se deniegue la misma.

Adujo que, en el presente caso hubo una presunta falla del servicio por parte de la Fiscalía General de la Nación en cuanto a las investigaciones de las denuncias instauradas por el señor Juan Mena Ortiz y miembros de su familia por delitos como desplazamiento forzado, calumnia, amenazas como se evidencia en los radicados 2700161095322016000687 – 270016001100201602846 – 270016001100201602073.

Advierte que era imprevisible la acción delincencial, por lo que se está ante el hecho de un tercero.

Propuso como excepciones:

- Hecho determinante y exclusivo de un tercero
- Falta de legitimación en la causa por pasiva
- Excepción genérica.

LLAMADA EN GARANTÍA FISCAL ANGELA MARIA CAMPOS GUTIERREZ³

La apoderada de la llamada en garantía, contestó oportunamente la demanda a través de su apoderado judicial y se opuso a la prosperidad de la misma.

Señaló que se encuentra comprobada la falla en el servicio de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN con ocasión a la muerte del líder social JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D), porque se trata de una persona que solicitó refugio en las autoridades estatales por lo que le correspondía a la FISCALÍA – QUIBDÓ, suministrarle ayuda en su deber Constitucional de ente estatal encargado para tal fin, lo cual no se logró pese a que el denunciante temía por su vida y en repetidas ocasiones con suficiente claridad lo expuso, al punto de denunciar con nombres y apodos a quienes finalmente lo asesinaron.

Señala que, a raíz de los hechos descritos en la demanda, se ordenó una compulsa de copias en su contra, proceso en el que se determinó que la mora o inactividad procesal no recaía sobre ella, sino sobre la institución Fiscalía General de la Nación – Seccional Chocó. Considera que la responsabilidad recae sobre la Fiscalía, entidad a la que le faltó personal suficiente para atender el cúmulo de denuncias instauradas por los ciudadanos para la época en que sucedieron los hechos que se suscitan.

Finalmente solicita ser exonerada de cualquier responsabilidad económica al insistir que la falla en el servicio si existió, pero fue cometida por la FISCALÍA SECCIONAL CHOCÓ. A su juicio, la muerte del líder social señor JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), hubiera sido evitable si la Fiscalía Quibdó tuviese en su nómina el personal suficiente e idóneo para atender casos de amenazas de muerte o en su defecto los canales o mecanismos idóneos para proteger a los líderes sociales.

TRAMITE DEL PROCESO

² Ver folio 283 y ss. Del expediente.

³ Ver índice 18 aplicativo Samai.

La demanda fue presentada el día 07 de febrero de 2020, proceso que inicialmente correspondió su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo Oral según acta de reparto de la Oficina de Apoyo Judicial de la ciudad de Quibdó, visible a folio 253 del expediente y expediente electrónico.

A través del Auto Interlocutorio Nro. 214 de fecha 11 de marzo de 2020 el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, admitió la demanda, visible a índice 255 del expediente físico y expediente electrónico. Las notificaciones se cumplieron a cabalidad el día 09 de julio de 2020, conforme consta en el folio 256 -263 del expediente.

Mediante Auto Interlocutorio No 1932 del 01 de agosto de 2022, se admitió llamamiento en garantía formulado, visible a índice 15 del aplicativo Samai.

A través del Auto Interlocutorio No 775 de fecha 12 de agosto de 2021, este Despacho avocó conocimiento del asunto y fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, para el día 08 de septiembre de 2022, a las 08:30 am, visible a folio 314 del expediente.

Mediante Auto Interlocutorio No 2416 del 7 de septiembre de 2022, se resolvieron las excepciones previas, visible a índice 19 del aplicativo Samai.

El día 08 de septiembre de 2022, se celebró Audiencia Inicial y se decretaron pruebas de que trata el artículo 180 del CPACA, según consta en Acta No 148 visible a índice 24 de Samai, y se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, el día 05 de julio de 2023.

El día 5 de julio de 2023, a través del acta 90, se llevó a cabo la Audiencia de Pruebas, en la misma se recibieron algunos testimonios e interrogatorio de parte. Visible a índice 31 ibídem.

Mediante Auto Interlocutorio No 2322 del 07 de septiembre de 2023, se incorporaron las pruebas allegadas, se cerró el periodo probatorio y se les concedió a las partes el termino de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión y la señora Agente del ministerio Publico si a bien lo considera emita su concepto final. Visible a índice 39 del aplicativo Samai.

Alegatos de Conclusión

De la parte demandante⁴.

El apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión en donde reiteró lo señalado con la demanda y solicitó se condenen a las demandadas y se absuelva a la llamada en garantía.

Parte demandada Policía Nacional⁵

El apoderado de la parte demandada NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL presento alegatos de conclusión, en los cuales reiteró lo esbozado en la contestación de la demanda y solicitó se exonere de responsabilidad a su demandada ante la inactividad judicial de la Fiscalía General de la Nación y la presencia del Hecho de un tercero.

Parte demandada Fiscalía General de la Nación⁶

El apoderado de la parte demandada FISCALIA GENERAL DE LA NACION presentó sus alegatos de conclusión, en los cuales reiteró lo esbozado en la contestación de la

⁴ Ver índice 43 del aplicativo Samai.

⁵ Visible a índice 42 Ibidem.

⁶ Ver índice 45 idem.

demanda y solicitó se exonere de responsabilidad a su demandada ante la presencia de un hecho de un tercero, máxime cuando su actuar no fue ilegal.

Llamada en garantía Ángela María Campos Gutiérrez⁷

El apoderado judicial de la llamada en garantía presentó sus alegaciones finales, en los cuales reiteró lo esbozado en la contestación del llamamiento de la demanda y solicitó sea exonerada de responsabilidad como quiera que fue absuelta dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra.

Agente del Ministerio Público

El agente del ministerio público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La competencia.

Según las pretensiones de la demanda el Juzgado Quinto Administrativo oral de Quibdó es competente para conocer del presente asunto en PRIMERA INSTANCIA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Presupuestos Procesales.

Los presupuestos procesales han de verificarse previamente, y éstos se encuentran satisfechos en el sub - lite, pues se cumple con las exigencias de la ley en cuanto a jurisdicción y competencia del Juzgado, para conocer del asunto debatido, tanto la parte actora como la parte demandada, tiene capacidad para ser parte, por el hecho de ser persona natural el primero y poder disponer de sus derechos y el ultimo nombrado, por ser persona jurídica de derecho público, así mismo gozan las partes de capacidad procesal.

Problema Jurídico.

En el presente asunto, le corresponde al despacho determinar si la muerte del señor Juan Mena Ortiz ocurrida el 18 de marzo de 2018, resulta imputable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN como entidades demandadas y a la señora ANGELA MARIA CAMPOS GUTIERREZ como llamada en garantía por la presunta omisión en la prestación del servicio de protección y vigilancia a su cargo, lo que conllevaría a la configuración de una falla en el servicio; o si por el contrario, no existen pruebas que acrediten el nexo causal entre el daño alegado y el hecho de la administración o se encuentra probada alguna excepción propuesta por las entidades demandadas y como consecuencia de ello deban negarse las suplicas de la demanda.

Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991⁸ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho⁹,

⁷ Ver índice 44 ibidem.

⁸ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

que contraría el orden legal¹⁰ o que está desprovista de una causa que la justifique¹¹, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida¹², violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. Reductivamente, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que sin embargo ilustra el fenómeno lesivo indemnizable, pero que resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo y que comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina, y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros¹³.

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por omisión en el deber de seguridad y protección.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º constitucional son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y en la ley y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; en cuyo efecto se han instituido las autoridades de la República para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado¹⁴.

Entonces, el Estado tiene el deber de proteger el derecho fundamental a la vida de todas las personas, su integridad psicofísica y sus bienes patrimoniales, de donde surge lo que la Corte Constitucional ha denominado la *"manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos"*¹⁵.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha definido la noción de "seguridad" desde tres dimensiones: (i) como un valor constitucional consagrado en el preámbulo y en el artículo 2º Superior; (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental individual que, pese a no estar nominado en la Constitución, proviene de la interpretación sistemática de lo dispuesto en el Preámbulo y en la carta de garantías concertada especialmente en los artículos 2, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 34, 44 y

¹⁰ Cfr. De Cupis, Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

¹² Cosso, Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.

¹⁴ Artículo 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

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"

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-224 del 2 de abril de 2014. Concordante con las sentencias: T-184 de 2013, T-078 de 2013, T-719 de 2013, T-234 de 2012, T-585A de 2011.

73¹⁶ superiores, así como del bloque de constitucionalidad, frente al cual debe advertirse que tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹⁷, como la Convención Americana¹⁸ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹ contemplan el derecho a la seguridad personal.

Ahora, el derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido como *"aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad"*²⁰. De manera que los individuos pueden exigir medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios e inaceptables contra su vida, bienes o integridad personal que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

Sin embargo, y sumado a las nociones definidas por la Corte Constitucional, no puede perderse de vista el deber correlativo de seguridad y protección de las personas en cabeza de las autoridades públicas, en cuyos fundamentos y límites ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado desde antes de 1991, puesto que la Constitución anterior ya establecía la obligación de las autoridades de proteger a las personas²¹.

Así, en una primera etapa se planteó la posibilidad de endilgar responsabilidad a las autoridades por su abstención o inercia, aunque para establecer la falla del servicio se exigió acreditar que la víctima había solicitado la protección policiva²²; ante lo cual también se consideró que el Estado no asume una obligación de resultado²³.

Posteriormente se hizo exigible la intervención de las autoridades cuando el Estado se encontrara en la posibilidad de proteger a la víctima, aunque expresamente no lo hubiera pedido, pues ante un ambiente de zozobra, confusión, inestabilidad, peligro o de la especial condición *intuitu personae de la víctima*, las autoridades policivas debían observar permanente alerta y no actuar como sujetos pasivos que demandan la petición de protección del miembro de la comunidad que la necesita²⁴.

¹⁶ Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte, Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia, Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. (...), Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento (...), Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra (...), Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia (...), Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación. (...), Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: (...), Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional"*

¹⁷ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional desde la década de los sesenta, establece en su artículo 3 que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

¹⁸ La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en su artículo 7: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...".

¹⁹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: "1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...".

²⁰ Sentencia T-339 de 2010. En este caso un ciudadano interpuso acción de tutela contra el Ministerio del Interior, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad, presuntamente vulnerados por la actitud omisiva de la entidad demandada, puesto que su esquema de seguridad no funcionaba en condiciones óptimas. Esta corporación tuteló el derecho a la seguridad personal y ordenó a la accionada que equipara a los dos escoltas y pusiera a su disposición un carro que le permitiera desplazarse con seguridad, advirtiendo que dichos mecanismos debían tomarse hasta que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos determinara si el actor debía estar o no cobijado por tales mecanismos. Adicionalmente, pidió al accionante que presentara solicitud de protección ante el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio en mención, para que fuera el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos el que determinara si tenía derecho a ser beneficiario de tales medidas.

²¹ Artículo 19, Constitución de 1886: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos". Reformado por el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 1936 y pasó a ser el artículo 16: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)"

²² Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 16 de julio de 1980. Rad.:10134.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad.: 5737.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 12 de julio de 1988.

En precedentes más recientes, se sostuvo que la responsabilidad del Estado por falta de protección exige "(...) *previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad*"²⁵; y seguidamente se incluyó el conocimiento de la Policía Nacional de las amenazas derivadas de las "alteraciones de orden público debido a los actos de violencia" de grupos armados insurgentes²⁶, pues lo que interesa es el elemento cognitivo en cabeza de las fuerzas del Estado²⁷.

Asimismo, la Corte Constitucional sostuvo que para evaluar en qué circunstancias el Estado debe brindar medidas de protección especial habrá de distinguirse entre el concepto de riesgo y el de amenaza, entendido el primero como una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca y, el segundo, como la existencia de hechos reales que implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la vida o integridad de la persona corre peligro²⁸. Así, ante un nivel de amenaza extrema²⁹ nace la obligación del Estado de adoptar medidas específicas para salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad personal del individuo³⁰, quien podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

En síntesis, la seguridad personal configura un derecho de raigambre fundamental correlativo al deber de las autoridades de salvaguardar y proteger dicho derecho, no como una obligación de resultado, sino bajo el compromiso de "*utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas sea una realidad, de manera que no puede conformarse con una simple defensa formal de los mismos*"³¹.

Igualmente, debe concluirse que el juicio de imputación de los daños antijurídicos derivados de la omisión en el deber de seguridad y protección personal encuentra su mayor desarrollo en la aplicación de los criterios de imputación por falla en el servicio, aunque cabe advertir lo dispuesto por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, según la cual, al no existir consagración constitucional de algún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez determinar los fundamentos jurídicos de sus fallos, por lo que los

²⁵ Consejo de Estado, Sentencia de 26 de enero de 2006.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 19 de julio de 2007.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de agosto de 2010.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-339 de 2010

²⁹ La sentencia T-234 de 2012 estableció dicho parámetro en los siguientes términos: "1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías: a) riesgo mínimo: ...y; b) riesgo ordinario... En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. / Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión. / 2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías: / a) amenaza ordinaria: (...). / b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. / Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada."

³⁰ Corte Constitucional, sentencia T-234 de 2012. Corresponde a la Corte determinar si la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la libertad, a la seguridad personal y al acceso a la justicia de una persona, quien en su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual, desplazamiento forzado y constantes amenazas e intimidaciones, no había sido destinataria de ningún tipo de medida de protección, bajo la consideración de que el riesgo al que estaba expuesta era de naturaleza ordinaria. Este tribunal amparó sus derechos y, entre otras medidas, ordenó a las entidades accionadas que, conjuntamente, valoraran de manera objetiva y razonada la situación de la accionante, incluyendo las variables que fueran necesarias; al Ministerio del Interior, por intermedio de la UNP, que dispusiera y materializara las medidas de protección que necesitaba en su condición de defensora de derechos humanos, las cuales debían ser dispensadas de manera inmediata e ininterrumpida, mientras se definiera el esquema de seguridad que requería de acuerdo con su situación.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad.:14443.

títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia³².

No obstante, frente al deber de seguridad y protección se reitera la atribución jurídica por falla en la prestación del servicio en donde es determinante la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les impone, frente a lo cual el Consejo de Estado, ha señalado que es necesario cotejar el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, versus el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto³³, por supuesto, cuando las personas: (i) han solicitado protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona³⁴; (ii) no han solicitado dicha protección pero es evidente que la necesitaba, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitían asegurar que se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes³⁵; o (iii) cuando las autoridades dejan a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles ninguna protección, teniendo conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley³⁶.

Hecho exclusivo de un tercero

El hecho de un tercero supone la actuación exclusiva y determinante de una persona ajena al juicio de responsabilidad en la realización del injusto³⁷. La Sección Tercera del Consejo de Estado³⁸, ha señalado que el hecho exclusivo y determinante del tercero se configura siempre y cuando se demuestre que la circunstancia extraña es completamente ajena al servicio y que éste último no se encuentra vinculado en manera alguna con aquél.

Asimismo, la máxima Corporación³⁹ ha determinado que para la prosperidad de esta causal exonerativa de responsabilidad deben reunirse tres requisitos, a saber: i) que el hecho del tercero sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad tiene que probar que no hay ningún vínculo causal entre la conducta del demandado y el daño producido; ii) que el hecho del tercero sea ajeno al servicio, es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de derecho público demandada ni realice actividades vinculadas al servicio público; y iii) que el hecho del tercero sea imprevisible e irresistible para la entidad.

Adicionalmente, sobre la revisión del actuar del tercero en la producción del daño, la Sección Tercera ha precisado que no se requiere que el tercero haya actuado con culpa, porque la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Empero, para que excluya la responsabilidad de las entidades demandadas, debe haber constituido la causa determinante.

Medios de prueba relevantes

³² Expediente 21.515. "En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia."

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad.: 27434; Sentencia del 22 de abril de 2009, Rad.: 16192; Sentencia del 9 de junio de 2010, Rad.: 18375; Sentencia del 30 de enero de 2013, Rad.: 27040.

³⁴ Consejo de Estado, Sentencia del 16 de julio de 1980, Rad 10134; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 17 de febrero de 1983, Rad. 5737.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 1997, Rad. 10958.

³⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 1998, Rad. 17004.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Subsección C. Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912A; Subsección A. Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.

1. Documento de identidad y registro civil de nacimiento de nacimiento del señor Juan Mena Ortiz y los demandantes
2. Registro Civil de Defunción del señor Juan Mena Ortiz.
3. Declaraciones extra proceso
4. Certificación expedida por el presidente de las juntas de acción comunal
5. Certificado mercantil del señor Juan Mena Ortiz.
6. Proceso Disciplinario adelantado en contra de la Fiscal primera local Dra. Ángela María Campos Gutiérrez, bajo radicado No 270011102002201800095.
7. Copias de investigaciones penales radicados: 27001600000020190002500, 2700160011201701079, 270016001100201602846.
8. Recibo de pago de Honorarios Profesionales de Abogado por tramite de conciliación prejudicial en Procuraduría General de la Nación y representación judicial dentro del presente proceso de reparación directa por falla de las demandadas en la prestación del servicio de protección, vigilancia y medidas de seguridad o cualquier otra imputación acorde a los hechos de la demanda
9. Expediente penal contentivo sobre la muerte el LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), 27001600000020190002500.
10. copia de las denuncias previas que radicaron JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d) y su hijo señor HARRISON MENA CORDOBA, por los delitos de amenazas de muerte, extorsión y desplazamiento forzado, según los radicados 270016109532201600687, 270016001100201602073, 270016001100201602846.
11. Informe Ejecutivo rendido por la doctora Ángela María Campos Gutiérrez.

Testimoniales

Los señores **ALEJANDRO PINO BERRIO, ARNALDO MAQUILON MINOTA Y MIGUEL TORRES PALACIOS** en resumen manifestaron conocer al señor Cambalache por más de 15, 12 y 16 años respectivamente, al igual que a su núcleo familiar el cual estaba integrado por su compañera permanente Ana Martina Córdoba Rentería quien era ama de casa y dependía de él al igual que sus 3 hijos, quienes se encuentran devastados con su pérdida. Señalaron que el señor Juan Mena comerciante y Presidente del Barrio los Álamos, velaba por su familia.

En cuanto a las amenazas, indican que tuvieron conocimiento de las mismas, pero que las autoridades no le brindaron protección ni seguridad.

Por su parte el señor **ALEXIS MENA GAMBOA** indicó ser miembro de la policía a cargo de recibir la denuncia del señor Juan Mena Ortiz. De su declaración se extrae: **¿Sírvese decir al despacho cómo conoce usted el caso de la muerte del líder Juan Mena Ortiz? Del homicidio muy poco lo recuerdo, pero si me recuerdo de la denuncia que yo le recepcioné al señor Juan Mena ¿Qué estudios tiene usted o tenía usted al momento que usted recepciono esta denuncia? Para ese momento tenía el básico de técnico de policía judicial y el curso de recepción de denuncia ¿Sírvese decir al despacho si usted recuerda que le conto que estaba sucediendo con su seguridad o cuál era el inconformismo del señor Juan Mena Ortiz cuando él llega a instaurar una denuncia en su dependencia? (...) me manifestó que unos sujetos en el barrio los Álamos, que él ayudaba a un grupo al margen de la ley que operaba en ese entonces en el barrio los Álamos ¿Sírvese decir al despacho si el señor Juan Mena Ortiz instaura o quiso colocar de presente algún tipo de denuncia a su despacho? Si señor, por el delito de injuria y calumnia, porque yo como receptor de denuncia cada vez que el ciudadano llegaba a la oficina, lo escuchaba primero y le preguntaba por qué delito y si era por amenaza, yo personalmente en mi moto lo dirigía hasta la fiscalía, porque el fiscal apenas leyera la denuncia le emitiera su medida de protección porque de acuerdo al decreto 4065 del 2011 la Policía Nacional, no está facultado para brindar medida de protección de acuerdo a la creación de la UNP ¿Sírvese decir al despacho si en algún momento el señor Juan Mena Ortiz le dijo que estaba siendo amenazado y que temía por su vida? No señor, donde él me manifestó eso yo personalmente como le repito lo hubiese llevado en mi vehículo personal hasta la Fiscalía ¿Sírvese decir al despacho si el señor Juan Mena Ortiz si en algún momento le manifestó si temía por su vida? No señor, solamente me manifestó como lo dije anteriormente varios sujetos que en donde él vivía en el barrio los Álamos me estaba manifestando que él ayudaba a un grupo al margen de la ley, por esa razón se colocó la denuncia por injuria y calumnia ¿Sírvese decir al despacho esas denuncias que se radican en su dependencia hacía dónde y cómo son remitidas depende de la gravedad de la misma, al momento que nosotros conocimos acá en la Policía automáticamente se genera el Spoa, esa denuncia migra a la fiscalía**

al despacho si no estoy mal de la fiscalía 17 de prevención temprana de entrada (...) (negritas fuera de texto)

INTERROGATORIO DE PARTE

Por su parte, la señora **ANGELA MARIA CAMPO GUTIERREZ**, como llamada en garantía, al momento del interrogatorio de parte indicó: **¿Sírvese decir al despacho como conoce usted en calidad de funcionaria de la fiscalía el hecho de la muerte del líder social Juan Mena Ortiz? Queda primero manifestar que fui asignada por el día 02 de febrero del año 2017 si no estoy mal a la fiscalía primera local de delitos querellables, al momento que llego al despacho nadie me hace entrega de carga laboral (...), el despacho no contaba con asistente fiscal (...), el despacho tiene una carga con más de dos mil procesos (...), unos meses después tengo un llamado del doctor Juan Carlos Galeano Mena que para esa época fungía como asesor de seguridad ciudadana y me indaga sobre una denuncia del señor Juan Mena me da el número de spoa, yo consulto y veo que es una denuncia por injuria y calumnia (...), procedo a leerla (...), y oh sorpresa (...), está mal tipificada era una denuncia por injuria y calumnia, pero al momento de hacer la lectura de la misma pues se observa que estábamos frente a un delito de desplazamiento por amenazas...**

(...) la denuncia había sido mal tipificada y ahí debió haberse retomado por desplazamiento de amenaza, toda vez que el señor Juan Mena es muy claro porque lo primero que manifiesta es que vengo a denunciar por unas amenazas de muerte contra mi vida y la de mi hijo, refiere incluso el alias de la persona por la cual teme por su vida (...), recuerdo claramente que **él refiere que vivía en el barrio los Álamos y que había que tenido que desplazarse al barrio San Vicente a raíz de esas amenazas de muerte y ahí se establece específicamente que había sido un desplazamiento, procedo a mirar la carpeta y efectivamente no había una medida de protección nada, es un deber institucional y así ha quedado en coordinación de que los receptores de denuncia deben primero pues tener conocimiento en derecho y segundo que quien recepciona la denuncia tiene la obligación o deber moral institucional de emitir una medida de protección, lo que en este caso no sucedió (...)**

(...) el director seccional de fiscalía a través del asesor de seguridad ciudadana me solicita por escrito un informe ejecutivo el cual rendí y sirvió para que ellos ordenaran una compulsa de copias disciplinarias en mi contra **no entendiendo la suscrita porque se me compulsaba solamente a mí y se obvia a la fiscal que estaba pues la que antecedió en ese cargo en la fiscalía primera local para delitos querellables (...), les reitero solamente me entero de la muerte del señor Juan Mena una vez la dirección seccional de fiscalía me solicito un informe ejecutivo y me entero de que es a raíz de que esa persona fallece y no hubo una medida de protección a su favor ¿Sírvese decir al despacho que desenlace tuvo esta compulsa de copias en su contra? Efectivamente tuve la oportunidad de aportar elementos materiales probatorios me permitieron demostrar inocencia en el sentido de que no hubo una responsabilidad directamente de la funcionaria, sino falla del servicio por parte de la Fiscalía General de la Nación y esto por cuanto estadísticamente se logró demostrar de que todos los meses venía con una carga con más de dos mil procesos, se logró demostrar cuantas conciliaciones realizaba diariamente, cuantos procesos eran archivados, las atenciones a públicos y demás actividades propias del cargo de quien representaba en ese momento la fiscalía primera local de delitos querellables eso permitió ser absuelto disciplinariamente y dentro de ese fallo quedo plasmado que había sido una responsabilidad directamente de la Fiscalía General de la Nación, no de la funcionaria como tal (...)** ¿Sírvese decir al despacho entonces la Fiscalía solamente desempolvo la denuncia del señor Juan Mena Ortiz cuando este falleció? Pues según mi concepto o percepción que tengo es que efecto así sucedió, ellos solamente y cuando digo ellos me refiero directamente a la parte administrativa, porque ellos se interesaron cuando son requeridos desde nivel central, es decir, **desde Bogotá se le indaga por la muerte del señor Juan Mena tengo entendido de que era un líder social de la comunidad del barrio los Álamos del fallecimiento por muerte violenta que esa persona tuvo y es allí donde ellos indagan y empieza a mirar en el sistema Spoa que aparece y llegan hasta la denuncia que había allí, que reitero que hubo una falla en el servicio desde el momento que se recepcionó la denuncia (...), si se hubiese recepcionado la denuncia de manera correcta eso es si se deja que es una amenaza y un desplazamiento pues se fuera metido su orden de medida de protección y la denuncia nunca hubiese llegado a mi despacho, porque reitero el desplazamiento forzoso es de conocimiento de los fiscales especializados y las de amenazas contra líderes también son de conocimiento de fiscales especializados delegados para conocimientos de amenaza contra líderes (...)**

Análisis del Despacho

El daño.

Se encuentra probado que el señor Juan Mena Ortiz, identificado con cédula de ciudadanía No 71.974.080, falleció el día 18 de marzo de 2018 en el municipio de Quibdó, como consecuencia de sufrir heridas por proyectil de arma de fuego, según consta en el Registro Civil de Defunción No 09522206⁴⁰, así como en los archivos de la investigación por el asesinato del señor Mena Ortiz adelantada dentro del expediente 270016001100201800546, por la Fiscalía 04 Seccional de Vida Chocó.

En cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el asesinato del señor Juan Mena Ortiz, observa el Despacho que el día 29 de marzo de 2019 en declaración rendida por Jhon Freddy Córdoba Chaverra, autor material del crimen, quien relató:

"...fui donde él estaba sentado, cuando yo llegué desenfundé mi arma y le inicié a disparar, en el primer disparo él se levantó y el man inició a correr hacia una caseta que había al frente y yo lo perseguí disparándole, el quedó tendido afuera de la caseta y nosotros nos fuimos a escondernos.

(...) Preguntado. Dígame a la Fiscalía cuanto tiempo después de haberle avisado de la presencia de Cambalache en el lugar actuó usted. Contestó. Como a los 10 o 15 minutos. Preguntado. Dígame a la Fiscalía si usted recuerda a qué hora asesinó usted a Cambalache. Contestó: No recuerdo la hora, pero fue después de almuerzo. (...)

También da cuenta de lo anterior, el Acta de Inspección Técnica a Cadáver y Necropsia practicada al señor Mena Ortiz, donde refieren que el señor Juan Mena Ortiz falleció productor de heridas que presentada en región pectoral derecha, herida pectoral izquierda y herida en hipocondrio derecho.

Estas pruebas, permiten corroborar la ocurrencia del hecho principal, es decir la muerte violenta del señor Mena Ortiz, lo que conduce a afirmar inicialmente la existencia de un hecho dañoso.

En lo que tiene que ver con la antijuridicidad del daño, está acreditado que la muerte del señor MENA ORTIZ como líder social y presidente de la junta de acción social del barrio los Álamos, no fue causada por sí mismo, ni le es atribuible jurídicamente; sino, que devino por el actuar de grupos al margen de la ley que delinquen en el municipio de Quibdó, debido a la omisión de seguridad a cargo de las entidades demandadas.

Las circunstancias en que ocurrió la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ, permiten inferir que éste no tenía el deber de soportar la misma, dado que se trataba de un líder social que puso en conocimiento de las autoridades competentes las amenazas que pesaban contra su vida y su grupo familiar, con lo que se evidencia el daño sufrido por los demandantes, como quiera que se trataba de una persona perteneciente a su núcleo familiar, la cual fue víctima de homicidio.

Conforme lo anterior, deberá el Despacho determinar si es procedente acceder a las súplicas de la demanda bajo el título de imputación de falla de servicio, en consideración a las irregularidades que se predicen en el libelo respecto del cumplimiento de las obligaciones que le concernían a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional como entidades demandadas, así como a la señora Ángela María Campos Gutiérrez, como llamada en garantía.

La imputación y el Nexo causal

En el presente acápite, corresponde determinar si el homicidio del señor JUAN MENA ORTIZ, es imputable a las entidades demandadas, o si, por el contrario, es atribuible al hecho de un tercero o a una causa extraña.

A juicio de la parte actora, las entidades demandadas incurrieron en una falla del servicio, al considerar que el homicidio cometido en contra del señor Juan Mena Ortiz,

⁴⁰ Visible a folio 65 del expediente.

era previsible y resistible tanto para la Policía Nacional como para la Fiscalía General de la Nación, premisa que soporta en la actividad del occiso como líder Comunitario, quien por la situación de riesgo que presentaba y por las amenazas sufridas, debía ser objeto de especial protección.

En ese sentido, se encuentra acreditado que el señor Juan Mena Ortiz, era un comerciante según consta certificado de registro mercantil allegado al expediente, documento que da cuenta que para el año 2014/2015, se encontraba inscrito como comerciante. no fue desvirtuado. De igual manera, observa el Despacho que el señor Juan Mena, también figuraba como nuevo dignatario de la Junta de Acción Comunal del Barrio los Álamos, sector Arrocera del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2020, en el cargo de Presidente, según certificado expedido por el presidente de la asociación de juntas de acción comunal No 1 del municipio de Quibdó⁴¹ de la zona norte, así como la Resolución No 1733 de 2016, expedida por la Gobernación del Chocó.

En cuanto a la situación de inseguridad y flagelo de violencia que se vivía para la época de los hechos en el municipio de Quibdó, basta con una ojeada a los expedientes penales arrimados al plenario, que dan cuenta de ello, al hacer alusión a distintos grupos al margen de la ley que operaban en esta sección del país, tales como como "Urabeños, Clan del Golfo, los del Norte o Norteños, los Arimalos" entre otros, grupos que golpeaban y acechaban cada vez más a la población civil y miembros de la comunidad. De allí que las labores que desarrollaban los líderes sociales a favor de las comunidades y población civil, se habían vuelto riesgosas y la misma los convirtió en blanco de atentados y amenazas por parte de estos grupos.

Se debe partir entonces por 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 sea porque el afectado solicitó medidas de protección o porque sus circunstancias de vulnerabilidad eran ampliamente conocidas por las instituciones de seguridad⁴².

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha precisado que la solicitud de protección constituye un elemento eficiente para la imputación de responsabilidad al 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 Estado⁴³, pues se genera para este una posición de garante en relación con la integridad del ciudadano⁴⁴.

La misma jurisprudencia ha sido reiterada hasta la actualidad⁴⁵, 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*

⁴¹ Ver folio 127 del expediente.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 1991, exp. 6296, CP: Daniel Suárez Hernández.

⁴³ 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*".

⁴⁴ 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*".

⁴⁵ Sentencia del 3 de octubre de 2019, Radicado 13001 23 31 000 2009 00517 (52831), Consejera Ponente Dra. Marta Nubia Velásquez Rico.

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 funciones⁴⁶.

Sobre el particular, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 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, si 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 esté ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio,** afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenido de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordo el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada⁴⁷..."⁴⁸.

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, pues "tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades".

Adentrándonos entonces al caso concreto, se tiene acreditada la falla en el servicio en el que incurrieron la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, como quiera que, de las pruebas obrantes en el proceso, se demuestra que dichas entidades conocieron del riesgo en que se encontraba el señor Juan Mena Ortiz, pero no desplegaron acciones pertinentes para evitar la materialización de los hechos en los que perdió la vida.

Al respecto, se tiene que el día **30 de octubre de 2017**, el señor Juan Mena Ortiz denunció ante las instalaciones del Gaula Chocó de la Policía Nacional, amenazas que recibió contra su vida y su familia, la cual fue radicada bajo No 270016001100201602073, de donde se desprende:

"...Me presento en las instalaciones del GAULA de la Policía con el fin de colaborar con el esclarecimiento de los hechos en el cual fui víctima por parte de diferentes sujetos entre ellos HARRINSON SALAS MORENO alias ARIMALO, WILSON RAMIREZ LIZARDA alias YONBOY, JHON HADER PALACIOS CORDOBA, alias MASCA y EDER alias MAQUINA o PERRO quienes fueron los sujetos de los cuales fui víctima de extorsión y me hicieron desplazar de mi vivienda la cual se encuentra ubicada en el barrio los álamos sector

⁴⁶ 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.

⁴⁷ "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".

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 7 de octubre de 2015. Exp. 35.544.

la arrocera (...), todo empezó el día 03 de octubre de 2016 cuando me encontraba descansando en mi residencia me ingresa una llamada del número celular 3215460164 en la cual me habló un sujeto el cual me dijo que estaba hablando con MASCA me dijo que como por las buenas no le dan plata entonces que tocaba por las malas que necesitaba la suma de 2.000.000 millones de pesos para dentro de una hora y que si no le daba esta cantidad de plata que me estaba exigiendo entonces me a tuviera a las consecuencias paso 1 hora exactamente cuando llegaron a mi casa 02 muchachos en moto entre 15 y 16 años quienes me dijeron que venían por la plata que yo le iba a mandar a MASCA yo atemorizado de todo saqué la plata y se le di los dos millones paso 1 mes aproximadamente cuando llego a mi negocio alias LUCHITO quien me dijo ESTE MAN QUE VAYA yo le pregunté que cual man él me dijo pues el MASCA yo le dije que le dijera a MASCA que yo no iba a ir por halla (sic) el salió de mi negocio y se fue, pasaron aproximadamente 1 hora cuando llegaron a mi establecimiento 2 sujetos armados los cuales no había visto, los cuales me dijeron que tenía que ir a la puerta que divide el barrio Álamos con el barrio reposo 2 yo les dije que tenía que no podía ir **entonces ellos sacaron las armas de fuego y me obligaron a desplazarme al sitio que antes mencione al llegar a ese punto se encontraban todo los miembros de esa pandilla, **hay identifique a alias MASCA, PERRO O MAQUINA de inmediato me habló alias MASCA me dijo que tenían órdenes de la cárcel del jefe máximo que es YONYBOY de matarme pero que ellos no lo iban a hacer ya que yo según ellos era un buen tipo y ayudaba a la comunidad y que por el momento me pondrían una multa ya que yo había hecho caso omiso a los llamados que ellos me habían realizado (...), que la multa era de 30.000.000 millones de pesos para las 2pm yo le dije que no contaba con esa plata entonces él me dijo que a él no le importaba eso que vendiera una de mis propiedades pero que ellos necesitaban esa plata y si no a partir de las 2pm me daban plomo** de inmediato me dejaron ir llegue a mi casa y reuní a mi familia les comenté lo que estaba sucediendo entonces en ese instante que estaba halando (sic) con mi familia llegaron 2 sujetos uno de ellos era alias Luisito el otro no lo conocía y me dijeron que MASCA me tenía una propuesta y yo les dije que cual era esa propuesta entonces él me dijo que le pusiera una de mis casas a nombre de MASCA o a nombre de un familiar de él entonces yo le dije que con las cosas de mi familia no jugaba ellos salieron de mi casa se fueron y yo de inmediato salí con mi familia de mi casa muy asustado por lo que pudiera pasar esa noche recibí llamadas de los vecinos quienes me dijeron que viniera rápido que MASCA su combo me estaban desocupando la casa yo hice caso omiso y al día siguiente me dirigí a la fiscalía de Quibdó a acompañar a mi hijo a que pusiera la denuncia."... Folios 130 - 131 (negrilla fuera de texto)**

En el escrito anterior, se evidencia que el señor Juan Mena Ortiz denunció amenazas contra su vida, desplazamiento forzado e intimidación sufrida por grupos al margen de la ley que operaban en la zona norte de la ciudad de Quibdó, lugar donde él residía.

Luego, el día **23 de noviembre de 2016**, denunció ante el señor Alexis Mena Gamboa, funcionario de la Policía Nacional, lo siguiente:

"...Yo soy el presidente de la junta del barrio los Álamos sector la Arrocera, desde hace varios días he venido denunciando varios delitos que han cometido en mi contra por parte de la banda de los norteños en especial los integrantes del Reposo y los Álamos, estos hechos los he puesto en conocimiento de las diferentes autoridades. El día de ayer a eso de las 11am mi hijo de nombre HARRINSON me llama y me informa que los amigos del (sic) le informaron que por las redes sociales hay varias fotos mías y audios donde manifiestan que yo estoy asociado con el clan Usuga y los urabeños para acabar con los jóvenes de la zona norte ya que no pude acabar con los de la invasión y que los últimos asesinados que han ocurrido en la zona norte han sido por mí y que si yo no dejo de ser colaborador de este grupo criminal en Quibdó va a ver (sic) un paño de sangre por parte de ellos es decir la banda del reposo y los álamos. Por esta razón quiero denunciar al señor conocido como EDER alias EL PERRO o la MAQUINA, quien es la persona que publicó las fotos y grabó el audio y luego lo publicó en las redes sociales **también quiero informarles a las autoridades que esta banda delincuencial del barrio el Reposo y los Álamos manifiesto que si los denunciaba me mataban un hijo o a mí. También quiero informar que ellos manifestaron que los comerciantes de los Álamos que no les pagara la extorsión lo mataban, por dicha razón más de un comerciante se ha desplazado de dicho lugar al puerto del barrio san Vicente (...),** Preguntado. Diga si usted tiene información importante que conduzca a la individualización e identificación de los autores de este hecho. Contestó. **Estos jóvenes se mantienen en el barrio Reposo 1, 2 y 3 y también en el barrio los Álamos por la Arrocera.** Preguntado. Diga si tiene algo más que agregar, corregir o enmendar a la presente diligencia. Contestó. **Si por causa de todo esto me tocó que salirme del barrio dejando mi casa abandonada, también quiero que las autoridades tomen cartas en el asunto y quiero dejar claro que, si algo le pasa a**

algún miembro de mi familia o a mí, los responsables son los integrantes de la banda del Reposo y los Álamos. Yo tengo las fotos y el audio como prueba, cuando las autoridades las requieran estaré dispuesto a entregárselas.

Esta denuncia, evidencia la situación de inseguridad, angustia y zozobra que padecía el señor Juan Mena Ortiz como líder social del barrio los Álamos, la cual persistía, pese a las calumnias de las que fue objeto (en el plenario manifiesta quien cometió su asesinato que el fallecido era colaborador de grupos al margen de la ley, pero ello no se encuentra probado fehacientemente), sin que dicha situación fuere obstáculo o impedimento para que el Estado no atendiera el llamado de seguridad que él deprecó.

El relato efectuado por el señor Juan Mena Ortiz contrasta con la declaración rendida por el señor Alexis Mena Gamboa, miembro de la Policía Nacional, cuya declaración prima facie podría considerarse sospechosa, por laborar en una de las entidades demandadas, pero la misma será valorada de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias del caso conforme las reglas de la sana crítica.

Observa el Despacho que el señor Alexis Mena Gamboa al momento de rendir su declaración aseguró que el señor Juan Mena le manifestó ser colaborador de grupos al margen de la Ley, lo cual no se evidencia en su denuncia; además señaló que, de haber recibido denuncia por amenazas, él personalmente lo conducía a la Fiscalía; pero ello no ocurrió así, como quiera que, al revisar lo dicho por el hoy fallecido líder social, con claridad meridiana se extraen amenazas contra su vida y su grupo familiar, máxime cuando el occiso no se limitó a denunciar hechos de injuria y calumnia en su contra, sino que además, indicó la existencia de otros delitos cometidos en su contra como el desplazamiento forzado vivido y habló de los graves riesgos que corría al denunciar dicha situación.

No obstante, vislumbra además el Despacho que la queja en comento, fue rotulada de manera indebida por funcionarios de la Policía Nacional, quienes posiblemente efectuaron una interpretación errónea del escrito realizado por el denunciante; pues se insiste que, contrario a lo señalado por el señor Alexis Mena Gamboa, no es el usuario quien tiene que indicar el tipo de queja y delito que se formula, sino que es el funcionario con los conocimientos previos adquiridos y las capacitaciones necesarias para el caso, quien debe leer la querrela y/o queja e indicar el tipo de delito que se ajusta para su conocimiento.

Ello demuestra que el actuar de la Policía Nacional no fue prolijo en su trámite, mucho menos realizó algún estudio sobre el riesgo en que se encontraba el señor Juan Mena Ortiz, sino que se limitó a reseñar la denuncia como un delito menor al efectivamente denunciado por el señor Mena Ortiz.

Lo anterior se refleja en la noticia criminal No 270016109532201600687 del 27 de noviembre de 2016, remitida a la Fiscalía General de la Nación, denunciante Juan Mena Ortiz, contra alias Eder el Perro o la máquina rotulada por el delito de *Calumnia e Injuria. Artículo 222.*

Lo anterior lo que denota es que la Policía Nacional no realizó un estudio de calificación del nivel de riesgo del señor Mena Ortiz, máxime si se tiene en cuenta que este manifestó amenazas directas contra su vida, con el objetivo de salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población en situación de riesgo entre ellos, los activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales (artículos 1 y 2), como lo era el señor Mena Ortiz, por lo que no estableció medidas ni preventivas, mucho menos de protección para disminuir los factores de riesgo.

En ese estado de cosas, como antes se indicó, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el Estado responde por la realización del riesgo cuando este no toma las medidas pertinentes, pues 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.

También la Corte Constitucional se había referido a los niveles de riesgo de una persona y las herramientas para identificarlos en los siguientes términos:

"4.4 En relación con la problemática, recientemente la jurisprudencia de esta Corte ha señalado herramientas conceptuales para identificar el nivel de riesgo al que se encuentra expuesto el sujeto y según ello tomar las medidas que resulten necesarias, de acuerdo con la siguiente clasificación.

"4.4.1 Nivel de riesgo mínimo. En este nivel se encuentran todas las personas, por el solo hecho de nacer. El riesgo al que se enfrenta es a la muerte y a las enfermedades.

"4.4.2 Nivel de riesgo ordinario. Se trata de todos aquellos riesgos causados por el hecho de vivir en sociedad. La amenaza no es causada por factores individuales, como en el nivel anterior, sino que se produce por factores externos, tales como la acción del Estado y la convivencia con otras personas. La población que se encuentra en este nivel de riesgo no puede solicitar medidas especiales de protección, por cuanto el Estado, dentro de su finalidad, debe establecer medidas ordinarias y generales encaminadas a proteger a los asociados en relación con este tipo de riesgo. Lo derechos fundamentales que puedan verse amenazados se protegen de la manera indicada.

"4.4.3 Nivel de riesgo extraordinario. Cuando la persona se encuentra en este nivel de riesgo, es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados. El riesgo extraordinario, según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe presentar las siguientes características:

"(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.

"(ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

"(iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual.

"(iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.

"(v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.

"(vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso.

"(vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.

"(viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

"Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal.

"4.4.4 Nivel de riesgo extremo. Este es el nivel de riesgo más alto. En esta categoría también se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida y la integridad personal. Para que el individuo pueda obtener una protección especial por parte del Estado en este nivel, el riesgo debe reunir las características indicadas en relación con el nivel anterior y, además, debe ser grave e inminente. Es grave aquel riesgo que amenaza un bien jurídico de mucha entidad o importancia. La inminencia se predica de aquello que o está para suceder prontamente. Así, el riesgo extremo es aquel del que se puede decir que en cualquier instante puede dejar de ser una amenaza y materializarse en una vulneración de los derechos a la vida o a la integridad personal, que son evidentemente primordiales para el ser humano"⁴⁹.

En cuanto al actuar de la Fiscalía General de la Nación, observa el Despacho que el informe de noticia criminal No 270016109532201600687 del 27 de noviembre de 2016, no se le dio trámite alguno, ni se libró orden con destino a la Policía Nacional para brindar protección alguna al señor Juan Mena Ortiz, tal y como se constata con el informe ejecutivo rendido por la Fiscal Primera Local de delitos querellables con ocasión al expediente 270016109532201600687, en donde indicó que el mismo, fue asignado a dicha unidad desde el 01 de diciembre de 2016, encontrándose en etapa de Indagación.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia T-796 del 8 de octubre de 2004, MP: Jaime Araujo Rentería. Página 19 de 36

Así mismo expresó que: "...La querrela fue interpuesta por el señor Juan Mena Ortiz quien da a conocer que es el presidente de la Junta del Barrio los Álamos sector la Arrocerá y para la calenda del **26 de noviembre del año 2016** a eso de las 11:00 horas, su hijo Harrinson lo llama y le dice que en las redes sociales publicaron una fotografía suya junto con unos audios en los cuales presuntamente lo vinculan con el clan Usuga y los Urabeños para acabar con los jóvenes de la zona norte ya que supuestamente el querellante no pudo acabar con los de la invasión agregando que en los audios se hace mención a que al parecer los últimos homicidios ocurridos en esta ciudad capital han sido por él y que si no deja de ser colaborador de ese grupo criminal, va a ver un paño de sangre por parte de las bandas de los barrios Reposo y Alamos; razón por la cual quiere denunciar a la persona que conoce como EDER alias EL PERRO o la MAQUINA quien presuntamente es la persona que grabó el audio y lo subió a las redes sociales junto con fotografías del querellante Juan Mena Ortiz. Por ultimo agrego que los integrantes de estas bandas en mención le manifestaron que si los denunciaba lo mataban a el o a un hijo que comerciante del barrio los Alamos que no les pagara vacuna lo mataban, razón por la cual muchos comerciantes se han ido del barrio, situación en la que también se vio inmerso el denunciante quien tuvo que abandonar su casa ubicada en el barrio los Álamos, responsabiliza a estos dos grupos de lo que le pueda suceder a él o a algún miembro de su núcleo familiar.

Hipótesis Delictiva / Presuntos autores y partícipes

Se tiene como hipótesis delictiva, de acuerdo a los hechos denunciados la presunta comisión de las conductas punibles de amenazas y desplazamiento forzado, las cuales son atribuibles a grupos al margen de la Ley, valga decir para el caso concreto bandas criminales de los barrios Reposo 1, 2 y 3 y Álamos, sin embargo, la misma fue mal tipificada por el receptor de denuncias de la Sijin, quien creó la respectiva querrela por el punible de calumnia.

Dicho informe culmina con la afirmación de que: "...No se observa actuación de Fiscalía y Policía Judicial".

También se extrae del mismo, algunas dificultades en el avance de la investigación señaladas por la Fiscal, al señalar que: "...Para la fecha y año en que se suscitaron los hechos puestos en conocimiento por el señor Juan Mena Ortiz la suscrita fiscal se encontraba asignada a la Fiscalía 6 Local de conocimiento y es solo hasta el mes de febrero del año 2017 que recibí esta unidad de delitos querellables, la cual a mi llegada no contaba con asistente de fiscal ni judicante pues es solo hasta el mes de marzo del año en cita que fue asignada una judicante, misma que según Resolución emanada de la Subdirección de apoyo a la gestión cumplía funciones de asistente de fiscal; por tal razón y debido al cúmulo de procesos, valga decir más de 1500 le fue asignada dentro de otras funciones, la de realizar llamadas a los querellantes con la finalidad de dar impulso a las respectivas querellas. Es así como según constancia que reposa en la carpeta para la calenda del 27 de marzo del año 2017 sea decir a casi dos meses de mi arribo a este despacho, que la judicante YURLELLIZ PINILLA RENTERIA, se comunicó en reiteradas ocasiones al abonado móvil aportado por el querellante MENA ORTIZ el cual no se encontraba en uso; siendo esta la única actuación que reposa en el expediente.

En lo que tiene relación con la suscrita, es de tener en cuenta que la Unidad de delitos querellables es una de las unidades que más demanda tiene en cuanto a atención al público, aunado a ello dentro de las funciones asignadas al fiscal, esta no solo la precitada atención a usuarios sino la realización de diligencias de conciliación, alimentación del inventario y sistema spoa, remisiones a medicina legal, oficios para entrega de vehículos, contestación derechos de petición entre otros, lo que desde todo punto de vista dificulta el conocimiento de toda la carga laboral, como en efecto sucedió con el caso del señor Juan Mena Ortiz

Tal situación da cuenta de que, frente a los hechos denunciados la Fiscalía General de la Nación no desplegó actuación alguna, ni siquiera porque para el día **23 de noviembre de 2016**, el hijo del señor Juan Mena Ortiz, señor Harrinson Mena Córdoba, efectuó denuncia ante la Sala de Intervenciones Tempranas de dicha entidad, por el delito de desplazamiento forzado al indicar que:

"...hasta el día lunes yo vivía en el Barrio Álamos sector arrocerá, casa de machimbre de un piso (...). **Hace unos veinte días estoy siendo amedrentado por el grupo armado de los álamos y el Reposo al mando del MASCA, CHAVERRA y EDER alias el PERRO o la MAQUINA, OSWALDO alias AGUA HUGO, ellos andan pidiendo plata de vacunas en el sector y como mi papá no les quiso dar treinta millones de pesos que ellos exigían, tomaron represalias contra mí.** El día lunes 21 de noviembre fueron a buscarme a mi trabajo, cuando los vecinos me informaron que me habían desocupado la casa y que lo que no se pudieron llevar lo dañaron, se me llevaron la nevera, la lavadora, los muebles, los colchones,

ropa y zapatos y cien mil (\$100.000) pesos en efectivo. PREGUNTADO. *Sírvase decir al despacho, para donde se desplazó inicialmente CONTESTO. Me fui para el Barrio Niño Jesús, pero me tengo que ir de la ciudad ya que **mi vida corre peligro** y me dejaron sin trabajo ya que no puedo entrar al barrio. PREGUNTADO. Sírvase decir al Despacho donde se pueden localizar estas personas. CONTESTO. **En el Barrio Reposo número dos y tres y en los Álamos la cueva del oso sector las Tinas, ellos se las pasan en casas que han hecho desocupar a varias personas. PREGUNTADO. Sírvase decir al Despacho como se hace llamar ese grupo armado. Contestó. Ese grupo se hace llamar los norteños. (...)** Preguntado. Sírvase decir al Despacho, que es lo que hasta el momento más le preocupa Contestó. **Que ellos me amenazaron que donde me vean me van a picar.** Preguntado. Desea agregar algo más a la presente diligencia. Contestó: Que el dueño de la empresa para la cual yo trabajo me quiere despedir por miedo a una retaliación contra él." Fls. 132 a 134*

Este relato permite evidenciar el nexo existente entre los hechos relatados por el señor Juan Mena Ortiz y su hijo, así como los presuntos autores del hecho, al señalar nombre del grupo al margen de la Ley detrás de todos los actos denunciados.

Frente a esta denuncia, observa el Despacho que la misma fue acumulada al proceso radicado No 270016001100201701079, adelantado por la Fiscalía General de la Nación.

En cuanto al nexo, observa el Despacho que efectivamente el homicidio del señor Juan Mena Ortiz, fue cometido por un miembro del grupo delincriminal los Norteños, según consta en la investigación penal arrimada al expediente, homicidio que dio lugar a que la Fiscalía General de la Nación bajo radicado No 270016000000201900025 quien manifestó que: "...la orden venia de donde el viejo o martillo quien es el comandante de la Zona norte, es una banda Los Arimalos. Preguntado. **Son los mismos conocidos como Norteños o la banda de los Arimalos. Contestado. Sí, son las mismas. (...)** Preguntado. Indíquele a este Despacho usted tiene o tuvo algún vínculo familiar con algún integrante de esa banda. Contestado. **Sí, de Masca** que es mi primo y Jhin Hamer es hermano de Masca, yo les compraba el vicio a Kennedy y les avisaba cuando llegaba la policía. (...) Preguntado: Indíquele a este Despacho en qué momento usted se entera o le dan la orden de dar muerte al señor Juan Mena Ortiz, Contestado: La orden había sido dada hace rato, desde que yo ingresé pero no sé por quién ni porque ni qué problema tuvo con alguien allá, estaba dada a manera general a cualquiera de la organización (...) **Preguntado Indíquele a este Despacho si usted conoce si hubo ayuda de la fuerza pública colaboró o participó en el homicidio de Juan Mena Ortiz. Contestado. No que yo sepa (...)** Preguntado. Indíquele a este Despacho porque si la orden estaba dada desde el año 2014 porque se demoraron en ejecutarla. Contestado: Porque no había dado la pata. (sic) (negrilla fuera de texto)

Esta declaración evidencia que, aunque las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación corresponden al homicidio del señor Juan Mena Ortiz y no a las denuncias elevadas por éste, las mismas condujeron a la captura del autor material de nombre Jhon Freddy Córdoba Chaverra alias Mosquerita, quien cometió el homicidio previa orden que le dieron para ello, sus "comandantes", miembros de la banda criminal de la Zona Norte de Quibdó, conocidos como los "Norteños" o la banda de los "Arimalos", la cual según refirió se dedican a la extorsión, hurto y vicio. Mismo grupo que fue denunciado por el fallecido líder social.

En ese orden de ideas, para el despacho es claro que, la investigación no acató los principios de oficiosidad, competencia y exhaustividad, pese a la difícil situación en la que se encontraban los defensores de derechos humanos en Colombia, pues pese a haber recibido la denuncia instaurada por el señor Juan Mena Ortiz; no se evidencia ninguna actuación, no se estructuró una hipótesis de investigación para que se pudiese realizar las diligencias respectivas tendientes a determinar la responsabilidad y salvaguardar la vida del señor Mena Ortiz.

El estándar de debida diligencia, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁰, se refiere a la obligación que tiene el Estado de investigar las graves violaciones a los derechos humanos para garantizar la tutela de los derechos fundamentales, dado que la investigación judicial permite esclarecer las circunstancias

⁵⁰ Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 153; Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134, y Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr.s. 99 a 101 y 109.

en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal y constituye un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y de la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos⁵¹.

Se entiende por graves violaciones a los derechos humanos los delitos graves según el derecho internacional explicados en "los principios de Joinet" actualizados por la experta Diane Orentlicher, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal):

*"Delitos graves conforme al derecho internacional. A los efectos de estos principios, la frase 'delitos graves conforme al derecho internacional' comprende graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud"*⁵².

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha coincidido en que esta obligación de una investigación apropiada cobra especial relevancia en casos de graves violaciones a derechos humanos como lo son las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada o la tortura, en los siguientes términos:

*"La investigación de la violación de determinado derecho sustantivo puede ser un medio para amparar, proteger o garantizar ese derecho. La obligación de investigar 'adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados', incluso hasta alcanzar esa obligación, en algunos casos, el carácter de jus cogens. En casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras graves violaciones a los derechos humanos, el Tribunal ha considerado que la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida. Se considera que en esos casos la impunidad no será erradicada sin la determinación de las responsabilidades generales -del Estado- e individuales -penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-, complementarias entre sí. Por la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún si existe un contexto de violación sistemática de derechos humanos, los Estados se hallan obligados a realizar una investigación con las características señaladas, de acuerdo con los requerimientos del debido proceso. El incumplimiento genera, en tales supuestos, responsabilidad internacional del Estado"*⁵³.

Dado que las amenazas sufridas por el señor Juan Mena Ortiz – aunque claramente atentaban contra sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, entre otros - no constituían una grave violación de los derechos humanos en los términos antes señalados, por tanto, no podía hablarse de un estándar de debida diligencia como el exigido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la investigación que adelantó la Fiscalía General de la Nación.

El despacho considera que la Fiscalía General de la Nación no actuó dentro de sus competencias (artículo 250 de la Constitución Política) ni de forma oportuna, pues radicada la denuncia, no se adelantó ningún tipo de actuación, no se apertura la investigación previa y en consecuencia no se ordenaron las diligencias de policía judicial para identificar e individualizar a los posibles autores de las amenazas contra la vida y la integridad personal del señor Juan Mena Ortiz.

⁵¹ Publicación "Debida diligencia en la investigación por graves violaciones a derechos humanos", del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional CEJIL, Buenos Aires, 2010, página 1. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>. Consultado el 9 de septiembre de 2019.

⁵² <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/archivosDDHH/archivos-de-graves-violaciones-DDHH.pdf>.

⁵³ Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 194, párr. 298.

Lo anterior llevó a que ni la Fiscalía General de la Nación, ni la Policía Nacional, evaluaran su nivel de riesgo y le dieran las recomendaciones y medidas preventivas y de protección pertinentes.

De modo que nulas fueron las gestiones frente a la denuncia por amenazas instaurada por el señor Juan Mena Ortiz, la misma nunca inicio su curso, lo que impidió brindar a la víctima la asesoría en medidas de prevención contempladas en la ley, de acuerdo con su nivel de riesgo, es decir, la víctima se encontraba desprotegida; así las cosas, se echa de menos la aplicación por parte de las autoridades competentes de los principios de competencia y de exhaustividad.

Por tanto, se concluye que las demandadas no hicieron lo que estaba a su alcance frente a la denuncia por amenazas que presentó el señor Juan Mena Ortiz, dado que no realizaron las gestiones correspondientes a sus competencias, y que si bien su obligación era de medio y no de resultado, su negligencia pudo implicar la concreción del hecho dañoso, por el cual hoy se pretende reparación.

Lo cierto es que las demandadas fueron pasivas u omisivas, pues se itera, nulas fueron las gestiones realizadas para evitar la consolidación de las amenazas de muerte del señor Juan Mena Ortiz, tal y como aconteció.

En conclusión, conforme a las pruebas legal y oportunamente incorporada en el homicidio del señor Juan Mena Ortiz, no hubo participación de miembros de la Fuerza Pública, lo cierto es que a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se predica su responsabilidad, frente al deber de seguridad señalado en los artículos 29 y 218 de la Constitución Política, el cual se torna más exigente en tratándose de personas frente a las cuales es posible o probable que se concrete o materialice un atentado criminal como ocurrió en el presente asunto, pues, en este caso, dicha entidad no solo estaba obligada a precaver el delito, sino a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que, habiéndose podido evitar, se concretaron en la omisión en el cumplimiento de sus funciones, como quiera que la Policía Nacional viene a ser una de las entidades encargadas de aplicar, elaborar y ejecutar medidas preventivas y de protección, estas últimas aplicables a defensores de derechos humanos cuya vida se encuentre en riesgo, junto al Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER y la Dirección del Derechos Humanos del Ministerio del Interior, como se indicó en la jurisprudencia citada al inicio de esta providencia.

En ese orden, queda claro que dicha entidad en ningún momento ordenó analizar el nivel de riesgo del aquí fallecido o adoptó medida alguna de protección, sino que se limitó a recibirla, clasificarla como un delito menor y remitirla a la Fiscalía General de la Nación sin analizar su contenido, pese a los hechos denunciados y el riesgo latente que pesaba sobre la vida del señor JUAN MENA ORTIZ.

Además, dicha responsabilidad viene a ser compartida con la Fiscalía General de la Nación, entidad que no cumplió con su deber legal como quiera que, desde el momento en que recibió las distintas quejas, no desplegó acción alguna, evidenciándose una carencia de personal para atender las denuncias y mala organización interna por lo que también incumplió la obligación de protección, toda vez que se trataba de un líder social, pero pese a ello, la entidad ni siquiera verificó la existencia de amenazas, la periodicidad y seriedad de las mismas; tampoco solicitó a la UNP de ser necesario un esquema de seguridad o a la Policía iniciar actuaciones correspondientes; es decir, la Fiscalía General de la Nación en ningún momento desplegó una conducta íntegra, tendiente a salvaguardar los derechos amenazados en este caso, la vida.

Estos argumentos permiten señalar a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional como responsables por los perjuicios causados a los demandantes, como quiera que se encuentra plenamente demostrada su inacción, de allí que el daño causado a aquellos esto es la muerte del señor Juan Mena Ortiz, se originó por la falta de protección y medidas de seguridad, situación atribuible a las demandadas quienes tenían a su cargo esta tarea, deber que notoriamente fue desatendido y que conllevó a la muerte del líder social.

Así las cosas, se encuentra acreditado que el Estado representado en el presente caso por la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, omitió adoptar medidas de prevención y/o protección, así como de seguridad para evitar o atender adecuadamente la situación de riesgo objetivamente creadas por éstas, al conocer las denuncias elevadas previamente por el señor Juan Mena Ortiz y su hijo, siendo competentes para ello y que pese a tener capacidad para atender las mismas y solicitar medidas de protección, no lo efectuaron, con lo que queda demostrado que actuaron sin la diligencia requerida en este caso.

Finalmente, en cuanto a las exculpaciones realizadas por las entidades demandadas respecto a la declaratoria de la causal eximente de responsabilidad consistente en el Hecho de un tercero, este Despacho no accederá a la misma, como quiera que se encuentra probado que, aunque en el homicidio del señor Juan Mena Ortiz, no actuaron miembros de dichas instituciones, lo cierto es que tanto la Policía Nacional como la Fiscalía General de la Nación conocían de la situación de riesgo en que se encontraba el hoy fallecido líder social, al haber sido informadas por éste a través de sus denuncias, lo que evidencia que la obligación de protección que les asistía no era simplemente la surgida del artículo 2º Constitucional, sino que implicaba un deber especial en tratándose de un defensor de derechos humanos, que, al no ser cumplido, facilitó la acción de los delinquentes que perpetraron los hechos que hoy se lamentan.

De igual manera, observa el Despacho que las entidades demandadas no demostraron que el hecho del tercero haya sido de tal entidad, que haya desbordado el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, el cual brilla por su ausencia.

En ese orden, este Despacho declarará no probadas las excepciones propuestas por las entidades demandadas y declarará patrimonialmente responsables a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Nación – Fiscalía General de la Nación por la muerte del señor Juan Mena Ortiz.

Sobre la responsabilidad del llamado en garantía.

la Ley 678 de 2001, que entró en vigencia el 4 de agosto de 2001, fecha de su publicación en el Diario Oficial nº. 44.509. Según el artículo 19, en los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, **reparación directa** y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente que –según prueba sumaria– actuó con dolo o culpa grave. En el mismo proceso se decidirá la responsabilidad de la administración y el funcionario.

La Ley 678 de 2001 desarrolló el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política y reguló los aspectos sustanciales y procesales de la acción de repetición, por ello, los hechos ocurridos en vigencia de esta ley se rigen enteramente por ella⁵⁴. En lo sustancial la Ley 678 de 2001 no solo previó el objeto, noción y finalidades de este medio de control, sino que, al calificar la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex-servidor público, estableció unas “presunciones legales” (artículos 5º y 6º de la Ley 678 de 2001), que admiten prueba en contrario de conformidad con el artículo 66 CC.

Como el régimen sustantivo que gobierna este llamamiento en garantía es la Ley 678 de 2001, se aplican las “presunciones legales” previstas en los artículos 5º y 6º de esa ley, que califican la conducta del agente de dolosa o gravemente culposa. Estas “presunciones” inciden directamente en la carga de la prueba, pues antes de la Ley 678 de 2001, le corresponde al demandante alegar y demostrar los supuestos de hecho en los que se fundamentaría una de esas “presunciones”. De lo contrario, se seguiría por las reglas generales de prueba de la culpa grave o el dolo del agente del Estado.

En efecto, con la entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001, se invirtió la carga de la

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de diciembre del 2007, Rad. 27.006 [fundamento jurídico 2.2].

prueba⁵⁵, pues una vez la entidad demandante acredita que el servidor del Estado incurrió en alguno de los supuestos que “presumen” el dolo o la culpa grave, el demandado tiene el deber de atacar la presunción y, por ello, le corresponde aportar la prueba que desvirtúe el supuesto que configura la “presunción”. De modo que el juez de la acción de repetición puede estudiar la conducta del agente con el fin de determinar si no obstante configurarse alguna de las “presunciones”, el demandado no actuó en forma dolosa o gravemente culposa. El juez evaluará todos los eventos que no se subsumen en los supuestos de “presunciones” previstos por el legislador.

En el llamamiento en garantía no se alegó una de las “presunciones” de dolo o culpa grave previstas en la Ley 678 de 2001. Luego la entidad que llama en garantía tiene la carga de alegar que los hechos configuran una de esas hipótesis. Carga que no puede suplir el juez de la Administración, pues estaría modificado las pretensiones de la demanda. Si se hiciera en el fallo –y de segunda instancia– oficiosamente, se sorprendería al llamado en garantía, sin que este pudiera defenderse (art. 29 CN).

A partir de lo prescrito por el artículo 63 CC, la culpa es la conducta reprochable del autor, por violación del deber objetivo de cuidado, al no prever los efectos nocivos de su acto o, habiéndolos previsto, confió imprudentemente en poder evitarlos. Reviste el carácter de culpa grave aquel comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario, al paso que el dolo es asimilado a la conducta realizada con la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio⁵⁶.

Está acreditado que la señora Ángela María Campos, se desempeñó como Fiscal Primera Local de Delitos Querellables de Quibdó, para la época de los hechos

También se probó que la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, que en Auto del 9 de septiembre de 2020 ordenó la terminación del proceso disciplinario radicado No 27001-11-02-002-2018-0009500 y dispuso el archivo definitivo a favor de la doctora ÁNGELA MARÍA CAMPOS GUTIÉRREZ, como titular de la fiscalía primera local de delitos Querellables de Quibdó.

Así, aunque se acredita que la doctora Campos Gutiérrez era la titular de la fiscalía asignada para conocer de las denuncias formuladas por el señor Juan Mena Ortiz; no se acredita de qué forma su fallecimiento fuera consecuencia de un comportamiento grosero, negligente, despreocupado o temerario, o producto de la intención de generar daño a una persona o a su patrimonio por su parte.

En conclusión, tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política en este caso se debió acreditar que el daño fue producto de la conducta dolosa o gravemente culposa de su agente, carga que a todas luces incumplió la parte demandada.

Por consiguiente, se absolverá de responsabilidad pues en el proceso no obra prueba siquiera sumaria del dolo o culpa grave de la señora Ángela María Campos Gutiérrez.

LIQUIDACION DE PERJUICIOS.

Perjuicios morales

El concepto de perjuicio moral se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

En consecuencia, para la reparación del perjuicio moral en caso de muerte se han diseñado cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de mayo del 2014, Rad. 40.755 [fundamento jurídico 14].

⁵⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 20 de febrero de 2014, Rad. 39.404. [fundamento jurídico 16].

acuden a la justicia calidad de perjudicados o víctimas indirectas, los cuales se distribuyen así:

GRAFICO No. 1					
REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

Así las cosas, para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además, se requerirá la prueba de la relación afectiva, y finalmente, para el nivel 5 deberá ser probada la relación afectiva.

En casos excepcionales, como los de graves violaciones a los derechos humanos, entre otros, podrá otorgarse una indemnización mayor de la señalada en todos los eventos anteriores, cuando existan circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que en tales casos el monto total de la indemnización pueda superar el triple de los montos indemnizatorios antes señalados. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.

Así pues, en el sub judice el reconocimiento se hará de acuerdo con la relación afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas.

Así las cosas, como se dijo, para los niveles 1 (relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales) y 2 (relaciones 2 grado de consanguinidad: abuelos, hermanos y nietos); se requerirá la prueba del estado civil, frente a lo cual obra el siguiente material probatorio:

Respecto de los hijos, evidencia el Despacho que a folios 68 -77 del expediente, obran copias de los Registros civiles de nacimiento de **Keiner Mena Córdoba, Harrinson Mena Córdoba, Kenny Mena Córdoba y Keifer Andrés Mena Mena**, en el cual se acredita la calidad de **hijos de la víctima Juan Mena Ortiz**, con la que acuden al proceso.

De igual manera, a folios 72 - 73 del expediente, obra copia de los registros civiles de nacimiento de **Hanna Yulieth Mena López y Harry Stiven Mena Cuesta**, en el cual consta que son hijos de Harrinson Mena Córdoba y por consiguiente, **nietos de la víctima Juan Mena Ortiz**, con lo que se acredita la calidad con la que acuden al proceso.

Respecto de los **Hermanos**, a folios 79 - 113, obra copia de los registros civiles de nacimiento de **Wilmar Mena Romaña, Ludis del Carmen Mena Romaña**, en los cuales consta que son hijos de Juan de la Cruz Mena Escobar y por ende hermanos del señor Juan Mena Ortiz.

Así mismo, obran registros civiles de **Dairon Correa Ortiz, Teresa Correa Ortiz, Fernelis Correa Ortiz, Abigail Correa Ortiz, Rubén Correa Ortiz y Edinson Correa Ortiz**, en los cuales consta que son hijos de la **señora Dilia Ortiz**, con lo cual demuestran también ser hermanos de Juan Mena Ortiz. Igualmente, ocurre con el registro civil de **Jaime Mena Ortiz**, en el que consta que es hijo de Dilia Ortiz Eredia y Juan de la Cruz Mena Escobar, con los cuales se acreditan la calidad de **hermanos de la víctima Juan Mena Ortiz** con la que acuden al proceso.

En cuanto a la compañera permanente, se encuentra probado y no desvirtuado que la señora Ana Martina Córdoba Rentería se presentó como la compañera permanente de la víctima hecho frente al que la Corte Constitucional⁵⁷ ha sostenido reiteradamente que la calidad de compañero permanente no se encuentra sujeta a formalismos, sino que basta con la intención, singularidad y compromiso de una persona para constituir una comunidad de vida permanente.

Lo anterior significa que, en efecto, no puede considerarse un imperativo normativo para demostrar la existencia de la unión marital de hecho la exigencia de la prueba de los dos años de convivencia presente en el artículo 2º de la Ley 54 de 1990, toda vez que esa interpretación restrictiva y literal vulneraría los preceptos constitucionales y legales vigentes que garantizan igualdad de condiciones para todos los miembros de la familia.

Como consecuencia de lo dicho, el despacho considera que, en este caso, la calidad de compañera permanente de la señora **Ana Martina Córdoba Rentería**, se encuentra acreditada con la probanza incorporada al plenario, esto es declaraciones rendidas bajo la gravedad de juramento ante la Notaría 2º del Círculo de Quibdó, piezas procesales de proceso penal que permiten evidenciar que fue quien recibió el cadáver del fallecido, así como los testimonios recaudados en el proceso, medios probatorios válidos para demostrar la convivencia que existió entre ella con el señor Juan Mena Ortiz, con quien además tuvo descendencia.

Para el nivel 3 (relaciones 3 grado de consanguinidad: tíos, sobrinos) se exige, además de la prueba del estado civil, la prueba de la relación afectiva, en relación con lo cual obra el siguiente material probatorio:

A folios 80 - 123, obran copia de los registros civiles de **Niimar Mena Palacios y Nehimar Mena Palacios**, en el cual consta que son hijos de Wilmar Mena Romaña, con lo cual se acredita la calidad de **sobrinos de la víctima Juan Mena Ortiz**.

También obran registros civiles de **Fabián Stiven Correa y Simao Andrés Correa Rentería**, en los que consta que son hijos de Dairon Correa Ortiz, con lo cual se encuentra acreditada la calidad de **sobrino de la víctima Juan Mena Ortiz**, con la que acuden al proceso.

Igual ocurre con los registros civiles de **Katerin Paola Cuesta Correa, Carlos Alfredo Mena Correa y Rosa Angélica Cuesta Correa**, hijos de Teresa Correa Ortiz, con lo cual se encuentra acreditada la calidad de **sobrino de la víctima Juan Mena Ortiz**, con la que acuden al proceso.

Del mismo modo, figuran los registros civiles de **Jean Carlos Correa Salas, Carlos Alfredo Correa Salas**, hijos de Fernelis Correa Ortiz, con lo cual se acreditó la calidad de sobrinos de la víctima Juan Mena Ortiz, con la que acuden al proceso.

A folio 99 a 102, obra registro civil de nacimiento de **Dania Marcela Correa Moya, Jhoan David Correa Berrío, Daniel Stiguar Correa Moya**, hijos de Abigail Correa Ortiz, con lo cual se acreditó la calidad de **sobrinos de la víctima Juan Mena Ortiz**, con la que comparece al proceso.

A folios 104 - 108, obra registro civil de nacimiento de **Juan Andrés Mena González, Yonatan Mena Mosquera, Luz Mari Mena Mosquera**, hijos de Jaime Mena Ortiz, con lo cual se acreditó la calidad de **sobrinos de la víctima Juan Mena Ortiz**, con la que comparecen al proceso.

A folio 111 - 119, obra registro civil de nacimiento de **Sara Lucía Correa Murillo, Luisa Fernanda Correa Castañeda, Rubén Darío Correa Castañeda, Kelis Johana Correa Heredia, Jhon Edinson Correa Murillo**, sobrinos de la víctima **Juan Mena Ortiz**, con la que comparece al proceso.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-151 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

Más sin embargo, no existe elemento de prueba adicional del cual pueda tenerse por probada y acreditada la relación afectiva, que permitan tener por cierto el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra generados por la muerte del señor Juan Mena Ortiz, esto es prueba idónea que acredite la relación afectiva entre los demandantes y la víctima, por lo que frente a este grupo han de negarse el reconocimiento de perjuicios.

En conclusión, procederá el reconocimiento de perjuicios a los demandantes que se encuentran en los niveles 1 y 2, pues para el reconocimiento del perjuicio moral bastaba como probar el parentesco.

En ese sentido, para la **compañera permanente** Ana Martina Córdoba Rentería y a los **hijos** de la víctima: Keiner Mena Córdoba, Harrinson Mena Córdoba, Kenny Mena Córdoba y Keifer Andrés Mena Mena, se reconocerá la **suma de 100 s.m.l.m.v. a cada uno**.

Para los **hermanos** y **nietos** de la víctima: Wilmar Mena Romaña, Ludis del Carmen Mena Romaña, Dairon Correa Ortiz, Teresa Correa Ortiz, Fernelis Correa Ortiz, Abigail Correa Ortiz, Rubén Correa Ortiz y Edinson Correa Ortiz, Jaime Mena Ortiz, Hanna Yulieth Mena López y Harry Stiven Mena Cuesta, le serán reconocidos **50 s.m.l.m.v, para cada uno**.

Así mismo, expuso la jurisprudencia de unificación que "en casos excepcionales, como los de graves violaciones a los derechos humanos, entre otros, podrá otorgarse una indemnización mayor de la señalada en todos los eventos anteriores, cuando existan circunstancias **debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral**, (...). Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño"⁵⁸

Si bien, el despacho no desconoce que el presente asunto se trató de un caso de violación a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario, al sistema regional de protección, la parte demandante no demostró que hubiera padecido una mayor intensidad en relación con el daño moral.

En consecuencia, se carece de elementos probatorios en los cuales pueda fundar y motivar un reconocimiento mayor, máxime que, tal como ha sostenido de vieja data la jurisprudencia del Consejo de Estado, los perjuicios morales "*son estados del espíritu de algún modo contingentes y variables en cada caso y cada cual siente o experimenta a su modo. (...)*"⁵⁹, de ahí que la intensidad del perjuicio precise ser probada, para que el juez de daños pueda aplicar la regla de excepción, pues si bien se ha considerado que, para las personas que pertenecen al primer nivel de afectación, el perjuicio moral por la muerte de un ser querido surge espontáneo por la estrecha relación de parentesco, para la aplicación de la regla de excepción que permite incrementar el monto del reconocimiento se requiere acreditar un sufrimiento mayor que trasciende la esfera de lo inferible.

DAÑOS A LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA O DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN

En el presente asunto, los actores solicitaron el reconocimiento e indemnización de perjuicios por concepto de daño a las condiciones de existencia o daño a la vida de relación.

Sobre el particular, debe indicarse que, si bien es posible que un mismo hecho generador o lesivo pueda proyectarse sobre varios derechos, lo cierto es que en el caso particular no encuentra el despacho un fundamento probatorio que haga viable esa disección del perjuicio moral, teniendo en cuenta que el daño, en el presente caso, se concreta con el hecho de la muerte y, por tanto, las afectaciones de índole moral que apareja tal suceso quedaron recogidas en el reconocimiento previsto en la tabla de

⁵⁸ Esta misma regla se reiteró en la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el mismo 28 de agosto de 2014, exp.32.988.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P.: Daniel Suárez Hernández. Bogotá. 10 de septiembre de 1998, exp. 12009.

unificación, con el que se repara el dolor, la aflicción, la angustia, la perturbación del estado de ánimo y el sufrimiento que padecieron las víctimas.

Ahora, es cierto que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido como una categoría inmaterial autónoma de daños la vulneración o afectación "a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados"⁶⁰, no obstante, para que de aquellos se desprenda una indemnización pecuniaria, en aras de evitar una doble indemnización, la misma debe estar plenamente demostrada⁶¹.

En ese orden de ideas y en consonancia con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁶², se reitera que "(...) el 'daño a la vida de relación' es una categoría de daño superada y que actualmente los daños inmateriales o extrapatrimoniales se reducen a tres: i) aquellos que afectan directamente la esfera interna y espiritual del individuo, es decir, los morales; ii) los derivados de la afectación psicofísica de la salud, o sea, el daño a la salud; iii) y los relacionados con la afectación directa de bienes convencional y constitucionalmente protegidos⁶³".

En el caso concreto, no es factible adecuar la pretensión a ninguna de las tres categorías enunciadas, en primer lugar, porque la pretensión resarcitoria por daño a la vida de relación elevada por los demandantes, no da cuenta de un perjuicio adicional que deba ser indemnizado por el despacho, pues se refiere a aspectos relacionados con las emociones, los sentimientos y el estado de ánimo de los actores, los cuales hacen parte del perjuicio moral ya reconocido y, en segundo lugar, porque no se allegó prueba alguna que acredite cualquiera de las dos hipótesis restantes. En consecuencia, se negará tal reconocimiento.

PERJUICIOS MATERIALES

La parte actora solicitó como **lucro cesante** el pago de los perjuicios materiales correspondiente a los ingresos dejados de percibir por el señor Juan Mena Ortiz como comerciante, según los testimonios y certificado de registro mercantil arrojado al expediente.

El criterio unificado del Consejo de Estado⁶⁴, a partir de la eliminación de las presunciones que gravitaban en torno al otorgamiento de perjuicios materiales, fijó los parámetros necesarios para acceder al reconocimiento de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y para su liquidación, así: (i) que se pruebe que, con ocasión del daño, se originó la ruptura de una relación laboral existente; (ii) que se pruebe la existencia de una actividad productiva lícita no derivada de una relación laboral; (iii) debe estar pedido el perjuicio, ya que no procede ningún reconocimiento oficioso; (iv) el reconocimiento debe estar precedido de prueba suficiente de los ingresos dejados de percibir; (v) si se trata de un empleado, se debe acreditar de manera idónea el valor del salario que recibía con ocasión del vínculo laboral; (vi) si se trata de trabajadores independientes, su ingreso debe estar suficientemente acreditado; (vii) cuando se acredite suficientemente que la persona realizaba una actividad productiva lícita que le proporcionaba, pero se carezca de la prueba suficiente del monto del ingreso devengado producto del ejercicio de tal actividad lícita, la liquidación del lucro cesante se debe hacer teniendo como ingreso base el valor del salario mínimo legal mensual vigente al momento de la sentencia que ponga fin al proceso de reparación directa; (viii) el 25% del factor prestacional solamente se reconoce en aquellos casos en que se pruebe que la víctima trabajaba como empleado, es decir, que tenía una relación laboral subordinada y, debe estar pedido tal porcentaje en la demanda.

Sobre el particular, advierte el Despacho que, aunque el registro mercantil aportado tenía una vigencia de 2014 a 2015, lo cierto es que el mismo acredita la calidad de

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2014, exp.32.988.

⁶¹ En la sentencia de unificación, se indica: "ii) La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, **siempre y cuando aparezca acreditada su existencia**". —se resalta—. Ibid

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 29 de marzo de 2019, exp. 42213.

⁶³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias de 14 de septiembre de 2011, exp.19031 y 38222.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera - Sala Plena, sentencia del 18 de julio de 2019, exp. 44572.

comerciante del fallecido líder social, además los relatos y soportes en el expediente dan cuenta de que efectivamente el señor Juan Mena Ortiz tenía algunos negocios al momento de su muerte.

Ahora, revisado el expediente, el Despacho no encuentra acreditado la existencia de contrato alguno que demuestre que el señor Juan Mena Ortiz se encontraba empleado, pero se reitera que sí se allegaron soportes que dan cuenta que el fallecido líder social, ejercía actividades de comercio con miras a obtener los ingresos necesarios para contribuir al sostenimiento del hogar o en todo caso a evitar erogaciones con el mismo objetivo, de allí que, con su muerte, tanto la señora ANA MARTINA CORDOBA RENTERÍA, como su hijo KEINER MENA CÓRDOBA, se vieron privados de la colaboración económica periódica que su compañero permanente y progenitor les habría brindado, máxime cuando se demostró que dependían económicamente de aquel.

Así las cosas, es posible en el presente caso aplicar la regla de unificación conforme a la cual se procederá al reconocimiento del lucro cesante porque se demostró que para el momento de su muerte Juan Mena Ortiz, realizaba una actividad productiva lícita.

Ahora, lo que no quedó sustentado con ningún medio suasorio fue el ingreso que se solicitó en la demanda. Por tanto, el despacho tendrá como ingreso el salario mínimo legal vigente. De igual modo, al no tratarse de una actividad laboral subordinada, pese a que se haya solicitado en la demanda, no hay lugar al reconocimiento del 25% correspondiente al factor prestacional y, en cambio sí se aplicará la deducción del 25% correspondiente al porcentaje que se estima, gasta una persona en su propia manutención.

Para el reconocimiento del lucro cesante futuro, se tendrá en cuenta que, de acuerdo con las tablas de mortalidad de rentistas vigentes para para la fecha de los hechos, y, con los registros civiles de nacimiento de Ana Martina Córdoba Rentería y Juan Mena Ortiz, se sabe que quien tenía la menor expectativa de vida era Juan, quien, para la fecha de su fallecimiento contaba con 52 años, se deduce que al extinto líder social le quedaban 29.9 años de vida probable (o 358,8 meses) de conformidad con la Resolución 1555 del 30 de julio de 2010 expedida por la Superintendencia Financiera⁶⁵.

Así las cosas, demostrada la existencia del perjuicio, el despacho procederá a liquidarlo pues en el expediente se tienen los elementos para su tasación.

Es importante resaltar que de conformidad con la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, se determinó lo concerniente al derecho de acrecimiento de los perjuicios por lucro cesante que tienen quienes, de no haberse quebrado la unidad familiar con ocasión de un hecho imputable al Estado, gozarían de un patrimonio común completo a medida que cesen progresivamente las necesidades de los integrantes del grupo familiar.⁶⁶

Teniendo en cuenta lo anterior y, como quiera que en la demanda se solicitó que la liquidación del perjuicio material se hiciera conforme las fórmulas del Consejo de Estado, el despacho procederá a liquidarlo teniendo en cuenta el acrecimiento, siguiendo los criterios de liquidación de la sentencia precitada, que indica:

Aplicando los criterios de liquidación del lucro cesante señalados en la jurisprudencia vigente, se procede con el acrecimiento, como sigue:

1) Se establece la renta mensual del fallecido, destinada a la ayuda económica del grupo familiar, a partir de los ingresos mensuales devengados por aquel al momento del deceso. Los salarios no integrales se incrementan en un 25%, por concepto de prestaciones sociales. Del ingreso mensual obtenido se deduce el 25% correspondiente a los gastos personales del trabajador. El valor así calculado se actualiza con el Índice de Precios al Consumidor. El resultado final es la renta actualizada (Ra).

⁶⁵ El señor Juan Mena Ortiz, nació el 02 de junio de 1965 y tenía al momento de su fallecimiento una expectativa de vida de 29.9 años.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 15 de abril de 2015, exp. 19146, CE-SUJ-3-001 de 2015, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

2) Se determina el tiempo máximo durante el cual se habría prolongado la ayuda económica al grupo familiar (T_{max}). Al efecto se toma el menor valor, en meses, resultante de comparar el período correspondiente al miembro del grupo familiar que hubiere recibido la ayuda durante más largo tiempo, teniendo en cuenta la edad de 25 años, en la que se presume la independencia económica de los hijos no discapacitados y la expectativa de vida en los demás casos, con el período correspondiente a la expectativa de vida del fallecido. Asimismo, se halla el tiempo consolidado o transcurrido desde la ocurrencia de los hechos hasta la fecha la sentencia (T_{cons}), y el tiempo futuro (T_{fut}), que corresponde al período que falta para completar el tiempo máximo de la ayuda económica, esto es, $(T_{fut}) = (T_{max}) - (T_{cons})$.

3) Con la renta actualizada (R_a) se calcula la renta destinada a la ayuda económica para el grupo familiar, dejada de percibir por el fallecido, durante el tiempo consolidado (R_c) y el tiempo futuro (R_f), aplicando las fórmulas acogidas por la jurisprudencia vigente (...).

4. Luego, se distribuye entre los actores beneficiarios la renta dejada de percibir por el fallecido durante el tiempo consolidado (R_c) y el tiempo futuro (R_f), teniendo en cuenta i) el período durante el que cada uno de ellos la habría percibido; ii) que de existir cónyuge o compañero(a) superviviente e hijos, se asigna el 50% del lucro cesante para el primero, la otra mitad a los hijos por partes iguales y, siendo único beneficiario, al cónyuge o compañero(a) superviviente se le asigna el 50% de la renta dejada de percibir por el trabajador y iii) que la porción dejada de percibir por uno de los beneficiarios acrecerá, por partes iguales, las de los demás. Al efecto, se halla el valor de la renta a distribuir (V_d) como lucro cesante entre los beneficiarios, en cada uno de los períodos en los que debe hacerse el acrecimiento, dividiendo el valor de la renta dejada de percibir - (R_c) o (R_f) - por el tiempo consolidado o futuro - (T_{cons}) o (T_{fut}) -, según corresponda y multiplicando el resultado por el número de meses del período en el que se va a distribuir (P_d). En los cálculos se utilizarán cifras con dos decimales, salvo en el caso del interés legal señalado.

Observa el Despacho que, para el momento de su fallecimiento, el señor Juan Mena Ortiz tenía un hijo Keiner Mena Córdoba quien contaba con 15 años de edad y por ende, era menor de 25 años de edad⁶⁷, a quien le faltaban 110,18 meses para cumplir los 25 años de edad, los cuales cumplirá el día 06 de junio de 2027.

Por su parte, la señora Ana Martina Córdoba Rentería como compañera permanente, quien nació el día 20 de marzo de 1966, actualmente cuenta con 58 años de edad y con una vida probable de 28.8 esto es 345,6 meses, quien de haber seguido vivo su compañero, hubiese recibido su ayuda durante más largo tiempo. Así las cosas y, comoquiera que la expectativa de vida de aquel, era mayor al período faltante para ella y para que Keiner Mena Córdoba cumpla los 25 años de edad, el tiempo máximo (T_{max}) a liquidar será de 29,9 años, o sea, 358,8 meses de vida probable del fallecido Juan Mena Ortiz.

Vale precisar que, de los 358,8 meses ya se han consolidado (T_{cons}) 73 meses (desde el 18 de marzo de 2018 hasta el 19 de abril de 2024⁶⁸) quedando futuros (T_{fut}) 285,8 meses.

De allí que, durante los primeros 73 meses de lucro cesante consolidado (P_d1) se asignará en partes iguales a la compañera permanente y al hijo menor, la renta consolidada que dejaron de percibir del fallecido Juan Mena Ortiz.

En los siguientes 37,16 meses (P_d2) como lucro cesante futuro, mientras Keiner Mena Córdoba cumple los 25 años de edad, se dividirá en partes iguales la renta dejada de percibir entre la compañera permanente y el hijo de la víctima.

En los siguientes 248,64 meses de lucro cesante futuro (P_d3), la porción que le correspondía a Keiner Mena acrece a la de la compañera permanente (por haber alcanzado este los 25 años de edad), cuya indemnización será calculada solo a su favor, descontando los mayores gastos personales que habría tenido el fallecido (esto es en un 50%).

⁶⁷ Nacido el 06 de junio de 2002, registro civil de nacimiento folio 67 del expediente.

⁶⁸ Se toma el 30 de mayo de 2023, porque es el último mes que aparece publicado con IPC.

Así, se tiene que el **lucro cesante consolidado** se liquidará de la siguiente forma: i) como base de los ingresos percibidos, se tomará el valor actual del salario mínimo, es decir \$1.300.000⁶⁹, ii) en este caso no se adicionará el 25% equivalente a las prestaciones sociales, como quiera que no acreditó que la víctima tuviera vínculo laboral activo al momento de los hechos⁷⁰, iii) se descuenta el 25%, que corresponde al dinero destinado para gastos personales y iv) se obtiene, en consecuencia, una renta mensual destinada a la ayuda económica del grupo familiar, dejada de percibir por el fallecido de **\$975.000**.

Con este valor se calcula la renta dejada de percibir por el fallecido **durante el tiempo consolidado**, así.

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

$$S = \$975.000 \frac{(1+0.004867)^{73} - 1}{0.004867}$$

$$\mathbf{S = \$71.175.000}$$

Donde

i = al interés mensual legal (0,004867)

n = al tiempo consolidado (Tcons). Desde el día en que falleció el señor Juan Mena Ortiz hasta el 19 de abril de 2023 (correspondiente al último IPC publicado a la fecha de la sentencia). Tcons = 73 meses.

De donde, durante el tiempo consolidado (73 meses), el grupo familiar dejó de percibir una renta total de \$71.175.000 que el fallecido habría destinado a su apoyo.

La renta dejada de percibir por el fallecido durante el tiempo futuro, así:

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

$$Rf = \$975.000 \frac{(1+0.004867)^{285,8} - 1}{0.004867(1+0.004867)^{285,8}}$$

$$\mathbf{Rf = 278.655.000}$$

Donde:

i = al interés mensual legal (0,004867)

n = (Tfut). Desde el 20 de abril de 2024, hasta completar la expectativa de vida probable del fallecido, Tfut = 358,8 meses.

Entonces, durante el tiempo futuro (285,8 meses) el grupo familiar dejó de percibir una renta total de \$278.655.000 que el fallecido habría destinado a su apoyo, que sumados al lucro cesante consolidado evidencian que la familia dejó de percibir un total de **\$349.830.000**.

Ahora bien, como ya se dijo, durante los 73 meses de lucro cesante consolidado (Pd1), se asigna el valor de la renta consolidada a distribuir (Vd) en ese periodo, en partes iguales para la compañera permanente y el hijo menor del fallecido, correspondiéndole a la compañera permanente el valor de **\$35.587.500** y para el hijo el valor de **\$35.587.500**.

⁶⁹ Comoquiera que no hay prueba idónea que indique a cuanto equivalían los ingresos del fallecido, se toma la presunción de que aquel devengaba un salario mínimo. No se toma como base para la liquidación el salario mínimo mensual vigente para el momento del deceso, pues al actualizarlo resulta inferior al actual salario mínimo legal vigente.

⁷⁰ Criterio señalado en la sentencia de esta Subsección del 3 de agosto de 2017, Exp. 39806. M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, también expuesto en la sentencia del 09 de octubre de 2014, Exp. 29033 M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

-En los siguientes 37,16 meses de lucro cesante futuro (Pd2), mientras Keiner Mena Córdoba, cumple los 25 años de edad, se asigna el valor de la renta futura a distribuir (Vd) en ese periodo, es decir:

$$Vd = (S/Tcons) \times Pd2$$

$$Vd = \frac{\$278.655.000}{285.5 \text{ meses}} \times 37,16 \text{ meses}$$

$$Vd = \mathbf{\$36.269.071}$$

Es decir que el valor del lucro cesante futuro a distribuir en el primer periodo, de 37,16 meses, es de \$36.269.071, los cuales se dividen en partes iguales entre la compañera permanente, correspondiéndole **\$18.134.535,5** y el hijo menor de edad, correspondiéndole la suma de **\$18.134.535,5**.

En los últimos 248,34 meses de lucro cesante futuro (Pd3), la parte que le correspondía a Keiner Mena Córdoba acrece a la de la compañera permanente, a quien se le asigna el valor de la renta futura a distribuir (vd) en ese periodo:

$$Vd = (S/Tcons) \times Pd3$$

$$Vd = \frac{\$278.655.000}{285,5 \text{ meses}} \times 248,34 \text{ meses}$$

$$Vd = \mathbf{\$242.385.928}$$

Igualmente debe tenerse en cuenta que los **\$242.385.928** corresponden al 75% [al inicio se le dedujo de la base el 25% de gastos propios del causante] de los ingresos que hubiera percibido el fallecido, luego de que sus hijos alcanzaran los 25 años. De esta base se le reconocerá a la compañera permanente el 50% de los ingresos remanentes, esto es la suma de **\$121.192.964** pues en esas circunstancias de independencia económica de los hijos, el trabajador habría aumentado las reservas para sus propias necesidades, quedando con esta distribución, el 50% de los ingresos remanentes para cada compañero.

	LIQUIDACION LUCRO CESANTE CONSOLIDADO Y FUTURO			
	Consolidado 73 meses (Pd1)	Futuro 37,16 meses (Pd2)	Futuro 248,64 meses (Pd2)	Total lucro cesante consolidado y futuro
Valor renta a distribuir (Vd)	\$71.175.000	\$36.269.071	\$242.385.928	\$349.829.999
Ana Martina Córdoba Renteria	\$35.587.500	\$18.134.535,5	\$121.192.964	\$174.914.999,5
Keiner Mena Córdoba	\$35.587.500	\$18.134.535,5	\$0,00	\$53.722.035,5
Incremento para reservas del fallecido. Valor no acrecido (50%)	\$0,00	\$0,00	\$121.192.964	\$121.192.964
TOTAL RENTA DISTRIBUIDA	\$71.175.000	\$36.269.071	\$242.385.928	\$349.829.999

Afectación de los derechos convencionales y constitucionalmente protegidos, medidas de reparación integral de carácter no pecuniario.

La jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha dicho que las medidas de satisfacción y reparación deben ser "correlativas, oportunas, pertinentes y adecuadas al daño generado"⁷¹.

En tal virtud, si bien las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que acaecieron los hechos por los cuales hoy se repara no se encuentran ajenos al conflicto armado

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Tercera - Sala Plena, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, Radicación número: 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251).

interno que sufre el país, lo que de contera afectó de manera específica la vida de los familiares del señor Juan Mena Ortiz; no lo es menos que conforme a los baremos fijados en la sentencia que viene de transcribirse para el reconocimiento de este daño solo procede si está acreditada su existencia y su reparación se hace a través de medidas no pecuniarias, las cuales se reconocen a favor de la víctima directa, de su cónyuge o compañero (a) permanente y de sus parientes hasta el 1er grado de consanguinidad, incluidos los biológicos, los civiles derivados de la adopción y los de crianza y solo en casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para la reparación integral, el juez puede otorgar una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa del daño, de hasta 100 SMLMV, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Este quantum debe motivarse y ser proporcional a la intensidad del daño.

Así las cosas, acogiendo la jurisprudencia de la Sección Tercera, y en ejercicio del control de convencionalidad subjetivo, encuentra esta instancia judicial que procede ordenar y exhortar a las entidades demandadas al cumplimiento de "medidas de reparación no pecuniarias", con el objeto de responder al "principio de indemnidad" y a la "restitutio in integrum", que hacen parte de la reparación que se establece en la presente decisión:

1. La presente sentencia hace parte de la reparación integral, de modo que las partes en el proceso así deben entenderla. Como consecuencia de esto, copia auténtica de esta sentencia deberá ser remitida al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la Ley 1424 de 2010, y se convierta en elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia.

2. Como la presente sentencia hace parte de la reparación integral, es obligación de las entidades demandadas **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL Y NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION**, la difusión y publicación de la misma por todos los medios de comunicación, electrónicos, documentales, redes sociales y páginas web, tanto de su parte motiva, como de su resolutive, por un período ininterrumpido de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia.

3. Deberán las entidades demandadas, velar que en las entidades se encuentre personal capacitado para recepcionar quejas y en temas de derechos humanos, líderes sociales entre otros.

COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - ley 1437 de 2011, instituye un régimen objetivo de condena en costas, que impone al juez contencioso la determinación de las mismas de conformidad con el marco normativo definido en el Código de Procedimiento Civil; sin embargo como esta disposición normativa para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa quedó derogada desde el 1 de enero de 2014, se tendrá en cuenta para tales efectos, lo dispuesto en el Código General del Proceso.

En el presente asunto, observa que no existe evidencia de causación de expensas que justifiquen la imposición de la condena en costas a la parte vencida, por lo que no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Quidó**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO: DECLARENSE NO PROBADAS, las excepciones de *cumplimiento de un deber legal y rompimiento de un nexo causal, hecho determinante y exclusivo de un tercero, falta de legitimación en la causa por pasiva y genérica*, formuladas por los

apoderados judiciales de las entidades accionadas **Nación – Fiscalía General de la Nación y Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.**

SEGUNDO: DECLÁRESE administrativamente y patrimonialmente responsable a **LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL** y a **LA NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, por los perjuicios causados a los demandantes a raíz de la muerte del señor **JUAN MENA ORTIZ**, como consecuencia de la Falla en el servicio, ocurrida el 18 de marzo de 2018, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNESE** a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** y a **LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a pagar por concepto de perjuicios morales el equivalente en suma de dinero, así:

No	DEMANDANTES	PARENTESCO	S.M.L.M.V.
1	ANA MARTINA CORDOBA RENTERIA	Compañera permanente	100
2	KEINER MENA CORDOBA	Hijo	100
3	HARRINSON MENA CÓRDOBA	Hijo	100
4	KENNY MENA CÓRDOBA	Hijo	100
5	KEIFER ANDRÉS MENA MENA	Hijo	100
6	WILMAR MENA ROMAÑA	Hermanos	50
7	LUDIS DEL CARMEN MENA ROMAÑA	Hermanos	50
8	DAIRON CORREA ORTIZ	Hermanos	50
9	TERESA CORREA ORTIZ	Hermanos	50
10	FERNELIS CORREA ORTIZ	Hermanos	50
11	ABIGAIL CORREA ORTIZ	Hermanos	50
12	RUBEN CORREA ORTIZ	Hermanos	50
13	EDINSON CORREA ORTIZ	Hermanos	50
14	JAIME MENA ORTIZ	Hermanos	50
15	HANNA YULIETH MENA LOPEZ	Nieta	50
16	HARRY STIVEN MENA CUESTA	Nieto	50

El salario mínimo legal será el vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNESE** a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** y a **LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a pagar por concepto de perjuicios materiales el equivalente en suma de dinero, así:

A favor de la señora **Ana Martina Córdoba Rentería**, la suma de **ciento setenta y cuatro millones novecientos catorce mil novecientos noventa y nueve pesos (\$174.914.999)**.

A favor de **Keiner Mena Córdoba**, la suma de **cincuenta y tres millones setecientos veintidós mil treinta y cinco pesos (\$53.722.035,5)**.

QUINTO: EXHORTAR a las entidades demandadas al cumplimiento de "medidas de reparación no pecuniarias", con el objeto de responder al "principio de indemnidad" y a la "restitutio in integrum", que hacen parte de la reparación que se establece en la presente decisión:

1. La presente sentencia hace parte de la reparación integral, de modo que las partes en el proceso así deben entenderla. Como consecuencia de esto, copia auténtica de esta sentencia deberá ser remitida al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la Ley 1424 de 2010, y se convierta en elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia.

2. Como la presente sentencia hace parte de la reparación integral, es obligación de las entidades demandadas **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL** y la **NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, la difusión y

publicación de la misma por todos los medios de comunicación, electrónicos, documentales, redes sociales y páginas web, tanto de su parte motiva, como de su resolutive, por un período ininterrumpido de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia.

3. Deberán las entidades demandadas, velar que en las entidades se encuentre personal capacitado para recepcionar quejas y en temas de derechos humanos, líderes sociales entre otros.

SEXTO: NIÉGUENSE las demás suplicas de la demanda conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEPTIMO: NIÉGANSE las pretensiones formuladas por la **Nación – Fiscalía General de la Nación**, contra la doctora **ANGELA MARIA CAMPOS GUTIERREZ**

OCTAVO: Sin costas.

NOVENO: Ejecutoriado el presente proveído, archívese el expediente y cancélese su radicación, previa anotación y registro, en el Sistema de Gestión Judicial de la Jurisdicción Contencioso Administrativa – "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
EMILSON MARMOLEJO GRACIA
Juez

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.