



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Proceso : 50 001 3331 004 2012 00083 01
Acción : Reparación directa
Demandante : Luis Evelio Merchán Beltrán
Demandado : Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional
Providencia : Sentencia de segunda instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia del 17 de mayo de 2018 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Luis Evelio Merchán Beltrán y otras personas presentaron y subsanaron demanda (fl. 1-36, 45) contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, en ejercicio de la acción de reparación directa.

Dentro de los **hechos** que se invocan, señalan que Luis Evelio Merchán Beltrán es propietario de la finca Sinaloa, vereda La Primavera, municipio de Puerto Rico; que el 8 de diciembre de 2009 cuatro individuos bajo graves amenazas le informaron que venían de parte de su comandante superior con la orden que se fuera de la vereda lo más pronto que pudiera y que no podía llevarse nada, y tenía que irse por el bien de su familia, así que esa misma noche salieron de la finca; que el 10 de diciembre de 2009 llegaron a Villavicencio con nada más que su ropa de vestir; el 11 interpuso la denuncia en la Unidad de Reacción Inmediata de Villavicencio. Agregan que surge la presente acción como consecuencia de la falla en el servicio de las Fuerzas Militares-Ejército Nacional, pues no garantizó ni veló por su seguridad, permitiendo que los despojaron de sus tierras y pertenencias y los desplazaran, de lo que informó a todas las autoridades.

Como **pretensiones**, solicitan declarar responsable a la demandada por los perjuicios causados con motivo del despojo de tierras y desplazamiento forzado del 8 de diciembre de 2009, y condenarla a pagarles los daños morales y materiales sufridos.

2. La contestación de la demanda

2.1. El Ejército Nacional en su escrito (fl. 62-72) expresa que los hechos deben ser comprobados y que se presenta la causal del hecho de un



tercero; y se opone a las pretensiones porque no hay prueba de los supuestos perjuicios. Propone las excepciones de caducidad, ausencia de prueba y certeza del daño y la causal eximente del hecho de un tercero, dentro de lo que manifiesta que no reposa prueba alguna que demuestre que se haya solicitado protección al Ejército Nacional por las amenazas recibidas, que permitan configurar una falla en el servicio.

3. La sentencia apelada

El Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, en providencia del 17 de mayo de 2018 declaró no probada la excepción de caducidad y negó las pretensiones (fl. 260-266); consideró¹:

“En este sentido, de las pruebas aportadas al plenario, se advierte que los actores con anterioridad al 08 de diciembre de 2009, no acreditaron haber solicitado a las autoridades administrativas y menos aún al EJÉRCITO NACIONAL tomara medidas de protección que le impusieran a la entidad una determinada conducta positiva o negativa, por lo que en este sentido no es posible concluir que la misma omitió su deber funcional de protección.

Así mismo, tampoco es dable concluir en el caso bajo estudio, que existiera un riesgo específico para los demandantes, que permitiera que el hecho causante del daño fuera previsible para la entidad accionada, pues pese a que en la declaración rendida por el señor JOSÉ MANUEL GUERRERO AGUIRRE, quien para la época de los hechos fungía como Alcalde del Municipio de Puerto Rico- Meta, en donde se pone de presente que “se realizaron consejos de seguridad para tratar la problemática de las amenazas del señor Luis Evelio Merchán”, se desconoce si dichos consejos de seguridad fueron anteriores o posteriores a la fecha de ocurrencia de los hechos y así mismo, se advierte del resto de su declaración, que dicha problemática era generalizada, pues indica el testigo que todas las familias que le brindaran agua o alimentos a los militares eran tenidos por el grupo insurgente como cooperadores del Estado, lo que implicaba que fueran despojados de sus propiedades, riesgo generalizado que impide imputar responsabilidad a la demandada puesto, que la obligación de prestar protección a los habitantes del territorio no es omnímoda, como también porque el hecho se realizó por un tercero, sin que se probara que la situación productora del daño fuera previsible y por tanto evitable.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no se acredita por la parte actora la omisión en el cumplimiento de funciones de protección específicas por parte de la entidad accionada, considera el Despacho que el daño sufrido por los accionantes no le es imputable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL, por lo que se negaran las pretensiones de la demanda, siendo la respuesta al segundo problema jurídico planteado negativa y por tanto improcedente continuar con el estudio del último problema planteado”.

4. El recurso de apelación

La parte demandante cuestiona (fl.268-273) que el Juzgado concluya en que no se acreditó prueba directa de las condiciones en que se dio el daño

¹ Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.



y que no se pronunciara sobre los consejos de seguridad que realizó el entonces Alcalde José Manuel Guerrero Aguirre.

Agregan que la situación de violencia que afectaba a la vereda La Primavera de Puerto Rico era un hecho notorio que por invocarse en los testimonios constituye prueba directa, y hay estadísticas que permiten concluir que en el Municipio de Puerto Rico el conflicto fue tan cruento que el Consejo de Estado ha proferido sentencias indemnizatorias cuando la Fuerza Pública no ha cumplido a cabalidad su cometido de protección a la población civil como en este caso, donde se demostró que Luis Evelio Merchán Beltrán fue abruptamente obligado a salir de su predio, y que las pruebas son contundentes y tan plenamente veraces que la Jueza no condena en costas por encontrarse demostrados los hechos que son notorios y no ameritan más pruebas de las que se encuentran acreditadas en el expediente.

5. Trámite en la segunda instancia

Se admitió recurso de apelación (fl. 6, c.TAM) y se corrió traslado para alegatos de conclusión y concepto (fl. 7, c.TAM).

6. Los alegatos de conclusión

6.1. Los demandantes en su escrito (fl. 8-13, c.TAM), se refieren a los que consideran hechos probados en su favor, como la influencia de los Frentes 44 y 43 de las Farc en la vereda La Primavera de Puerto Rico, que el Frente 44 fue el responsable del despojo de su predio y bienes; aducen que está probada la omisión del demandado por el desplazamiento de que fueron víctimas, enuncian las declaraciones recibidas en el proceso y se pronuncian en que están legitimados de hecho en la causa activa.

6.2. El Ejército Nacional expresó (fl. 14-25) sus criterios sobre la responsabilidad del Estado por desplazamiento forzado, la falla del servicio como presupuesto en esos casos, la causal de exculpación del hecho de un tercero, la imputabilidad de responsabilidad a la entidad demandada, las obligaciones del Estado frente a los residentes en Colombia, la carga de la prueba y que la actuación de la Fuerza Pública es de medio y no de resultados.

7. El concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa.

CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, la Sala decidirá enseguida y de fondo, el presente proceso judicial.



1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Procede revocar la sentencia impugnada, conforme con los planteamientos del recurso de apelación que radicaron los demandantes?

2. Análisis de aspectos procedimentales

2.1. Sentencia de fondo. El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración².

2.2. Sobre las excepciones. Las propuestas. En el recurso de apelación no se planteó discusión sobre el tema, por lo cual no amerita pronunciamiento alguno en esta instancia. Y sobre **excepciones de oficio**, no se encuentra probada alguna para declarar (Artículo 164, C.C.A)³.

2.3. Se aclara que en distintos momentos del proceso, en el expediente se ha rotulado como primer demandante a Luis Evelio Merchán Beltrán y a Luis Evelio Beltrán Merchán; sin embargo, ello no ha causado confusión en su trámite, ni ha propiciado vulneración de derechos de las partes, y siempre se ha tenido como el mismo caso.

2.4. Este proceso se recibió del Tribunal Administrativo de Meta para ser tramitado únicamente en cuanto a proferir la sentencia de segunda instancia; todos los demás trámites, incluido el de notificación, se harán en esa Corporación Judicial remitente.

3. Principales pruebas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

- Denuncia por desplazamiento forzado, formulada por Luis Evelio Merchán Beltrán el 11 de diciembre de 2009, por hechos del 8 de diciembre de 2009 (fl. 12-15, 98-101) y diligencias adelantadas por la Fiscalía General de la Nación (fl. 110-128).

² Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, como jurisdicción, competencia, otros presupuestos exigidos, y sin nulidades u otros trámites por decidir.

³ C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente; CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, "a" es Anexo, "c.pr" es cuaderno de pruebas y "c.TAM" es el cuaderno del Tribunal Administrativo del Meta. Si no se cita c., se hace referencia al principal.



- Declaraciones de José Manuel Guerrero Aguirre, Alcalde de Puerto Rico (fl. 17), Jorge Armando Guzmán Ortiz, Presidente de la Junta de Acción Comunal de La Primavera (fl. 18), Javier Ramírez Aranda, Inspector de Policía de Puerto Rico (fl. 20).
- Certificado de residencia de Luis Evelio Merchán Beltrán y su familia, suscrito por el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Primavera (fl. 19).
- Registros civiles de nacimiento de Laura Valentina Peña Murcia (fl. 30), Luisa Karina Merchán Briceño (fl. 31) y Carola Murcia Mosquera (fl. 32)
- Fotografías (fl. 33-35).
- Oficios de dos Brigadas del Ejército Nacional en los que comunican que no recibieron información entre el 8 de diciembre de 2009 al 8 de diciembre de 2010 por hechos en la finca Sinaloa, vereda La Primavera, de Puerto Rico, ni peticiones de Luis Evelio Merchán Beltrán (fl. 84-86).
- Testimonios de José Manuel Guerrero Aguirre (fl. 132-135), Javier Ramírez Aranda, María Edilma Gómez Hernández, Jorge Armando Guzmán Ortiz, Jairo Hernández García, Humberto Paredes Adán (fl. 170-180), Carlos Humberto Osorio Monroy (fl. 183-184).
- Dictamen pericial rendido por Betty Janeth Rojas Moreno (fl. 218-221).

4. Caso concreto

Mediante la acción de reparación directa, la parte demandante considera que el Ejército Nacional es responsable por los perjuicios que reclama, pues en su criterio existió falla del servicio que propició el despojo de sus bienes y el desplazamiento forzado de su finca Sinaloa, de la Vereda La Primavera, municipio de Puerto Rico.

El Juzgado de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, decisión impugnada con el recurso de apelación que aquí se resuelve.

4.1. Del Régimen de responsabilidad

4.1.1. La Constitución Política de Colombia (C. Po) establece el centro general de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado, en el artículo 90, que consagra: *"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"*.



Así culminó por ahora, luego de un largo proceso de discusión en donde estaban involucrados los más profundos temas de la sociedad, el reconocimiento expreso y normativo de la responsabilidad patrimonial que debía asumir el Estado, cuando por algunas circunstancias, se causaran daños antijurídicos a sus asociados. De manera que luego de una inicial etapa en donde no era pensable endilgar responsabilidad al Estado, el tema se fue aceptando hasta llegar, en nuestro caso, a la consagración constitucional de 1991 que se ha transcrito. Sin duda alguna, fueron valientes Jueces de todos los niveles los que han estructurado el estado actual del asunto, por cuanto de manera especial, ha sido de plena construcción jurisprudencial el avance logrado, con excepcionales casos consagrados por la Ley.

La responsabilidad patrimonial del Estado puede derivarse de múltiples causas, por lo que debe indagarse cuál produce el daño específico que se demanda, pues de ello depende el instrumento judicial de reclamo (Nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractual, grupo, reparación directa, popular, entre otros); para cuando se aduce causa extracontractual, se han estructurado varios regímenes o títulos de imputación que las agrupan teniendo en cuenta el tipo de acción u omisión, la naturaleza del hecho, u otras circunstancias especiales de que se trate en cada caso concreto⁴.

4.1.2. No está planteada discusión alguna en esta instancia sobre el régimen de responsabilidad que aplicó el *a quo* y planteó la demanda -Es clara y concreta al plantear la falla del servicio y en reclamar con insistencia por una omisión como la propiciadora de los perjuicios recibidos por los demandantes-, lo que aquí se respalda, el de falla del servicio⁵.

Es así ya que en situaciones en las que resultan particulares afectados por omisiones del Estado, se recurre al régimen de la falla del servicio, para determinar las posibles irregularidades o retardo en la prestación del servicio o el incumplimiento de deberes jurídicos; y puede ameritar según los aspectos particulares de cada expediente, que se examine el caso a través del régimen del daño especial, para establecer si a pesar de la legalidad y legitimidad de la acción del Estado, a la víctima se le ha impuesto una carga mayor a la del resto de la sociedad, que no tenía la obligación jurídica de asumir; y en algunos casos, al de riesgo excepcional.

También ha consagrado nuestra Alta Corte (M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 13 de mayo de 2015, rad. 760012331000200302909 02, 33.517),

⁴ Dentro de los varios regímenes existe el de riesgo excepcional, el de daño especial y el de falla del servicio, y para otro tipo de casos, el enriquecimiento sin causa, y la importancia de su adecuada selección radica en las consecuencias y obligaciones probatorias que genera cada uno para las partes. Su aplicación en cada proceso es de naturaleza compleja, pues puede darse que un mismo suceso exija que se analicen varios de los regímenes existentes, por lo que *eo iuris* (de derecho) no puede considerarse de antemano que algún tipo de hecho u omisión o actividad se enmarca *per se* (de por sí) dentro de un determinado y exclusivo régimen, como también lo precisa el Consejo de Estado, entre otras, en sentencias de M.P. Danilo Rojas Betancourth, 30 de enero de 2013, rad. 050012331-000-1997-0017601, 26201, 27 de septiembre de 2013, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, exp. 20011345, 28711 y M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 12 de febrero de 2014, rad. 66001233100020060087201, 40.802.

⁵ Sobre este régimen se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otras sentencias, M.P. Guillermo Sánchez Luque, 26 de noviembre de 2015, rad. 2000123-31-000-2003-00716-01, 34954.

que "Al respecto, esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado, en varios pronunciamientos, que en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, en los que se imputa a la Administración una omisión derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio"⁶.

Sin perjuicio se reitera, que llegado el caso de requerirse según las particularidades que se encuentren, pueda proceder el análisis bajo alguno de los regímenes objetivos.

4.2. Los cuestionamientos a la providencia de primera instancia⁷.

Se revisa el texto del recurso de apelación para establecer los motivos de inconformidad y se extrae como conclusión, que cuestiona lo siguiente:

i). Critica que el Juzgado concluya en que no se acreditó prueba directa de las condiciones en que se dio el daño y que no se pronunciara sobre los consejos de seguridad que realizó el entonces Alcalde José Manuel Guerrero Aguirre.

ii). La situación de violencia que afectaba a la vereda La Primavera de Puerto Rico era un hecho notorio que por invocarse en los testimonios constituye prueba directa, y hay estadísticas que permiten concluir que en el Municipio de Puerto Rico el conflicto fue tan cruento que el Consejo de Estado ha proferido sentencias indemnizatorias cuando la Fuerza Pública no ha cumplido a cabalidad su cometido de protección a la población civil como en este caso, donde se demostró que Luis Evelio Merchán Beltrán fue abruptamente obligado a salir de su predio.

iii). Las pruebas son contundentes y tan plenamente veraces que la Jueza no condena en costas por encontrarse demostrados los hechos que son notorios y no ameritan más pruebas de las que se encuentran acreditadas en el expediente.

4.3. El tema específico versa sobre la que se aduce falla de la Administración por omisión en la prestación del servicio de protección.

⁶ En otra de sus sentencias (M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 28 de enero de 2015, Rad 05 001 23 31 000 2002 03487 01, 32912) consideró: "En efecto, la falla del servicio, que es el criterio de imputación principal para establecer la responsabilidad del Estado, tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención –deberes negativos- como de acción -deberes positivos- a cargo del Estado; empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es menester acreditar, a título de ejemplo, i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración".

⁷ Cuando se trata de resolver un recurso de apelación, y teniendo en cuenta que el principio *tantum devolutum quantum appellatum* (cuanto apela, tanto se decide) descansa sobre dos pilares: la congruencia y la facultad de disposición, significa que la segunda instancia -ad quem- deberá pronunciarse solo sobre aquellos cargos expresamente invocados contra la decisión del a quo (la primera instancia), pues frente a lo que no se cuestiona en la apelación, se tiene por aceptado y consentido; vale decir, que sólo es dable decidir y conocer aquellas circunstancias a las que ha limitado en forma concreta y expresa la apelación del recurrente, excepto cuando se trata de nulidades (art. 145, C.P.C; 137 del CGP), excepciones de oficio (art. 164, CCA; 180.6, 187 inc.2, CPACA), y sentencias inhibitorias o ilegales que se revocan y pueden ser desfavorables al apelante único, pues son temas que deben abordarse así no se planteen en el recurso de apelación; hay otras excepciones a la regla general (M. P. Danilo Rojas Betancourth, 17 de noviembre de 2016, exp. 1999-0200801) derivadas (i) de la facultad del *ad quem* para manifestarse sobre aspectos implícitos de los argumentos de la apelación y, (ii) de los cuerpos normativos que le imponen el deber de pronunciarse de oficio sobre un asunto en específico; también deben observarse principios de convencionalidad sobre el tema.

4.3.1. Al respecto, se encuentra vigente una prolija y bien estructurada por el Consejo de Estado línea jurisprudencial (Entre las múltiples sentencias: M. P. Hernán Andrade Rincón, 29 de abril de 2015, rad. 2000-00777, 31358; M.P. Ramiro Pazos Guerrero, 29 de abril de 2015, rad. 2004-00022, 35804; M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 2 de diciembre de 2015, rad. 2004-00540, 34995; M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 27 de enero de 2016, rad. 2006-00795, 36110; M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 16 de mayo de 2016, rad. 2003-00269, 35797; M.P. Danilo Rojas Betancourth, 13 de diciembre de 2017, rad. 2011-00293, 51908; M. P. María Adriana Marín, 22 de agosto de 2019, rad. 11001-03-15-000-2019-02370-01; M. P. Marta Nubia Velásquez Rico, 3 de abril de 2020, rad. 76001-23-31-000-2011-01234-01, 55106; M. P. Gabriel Valbuena Hernández, 9 de julio de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-02379-00; M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 10 de septiembre de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-03465-00), de la cual la Sala establece el siguiente esquema, que exige su análisis particular y específico para cada caso concreto y cada punto a examinar:

I. Se requiere establecer y acreditar, para demostrar la falla del servicio:

Primer elemento. El daño antijurídico, y

Segundo elemento. La imputación jurídica; por sustracción de materia (Omisión; es decir, el Estado no fue autor ni partícipe en la producción del daño), no existiría imputación fáctica. Si alguno de sus agentes intervino, sí se analizaría y se exigiría la prueba que lo demostrara.

Dentro del análisis de la imputación jurídica (Segundo elemento), se exige la existencia necesaria de tres requisitos:

(i). El requerimiento previo a la autoridad: La solicitud de protección o la denuncia de amenaza debe ser expresa pero no sujeta a formalidades. **Se exceptúa** el requisito, cuando la situación de amenaza o riesgo es notoria y de público conocimiento, o es conocida o debe serlo por esa autoridad. La entidad debe tener conocimiento cierto de un riesgo real e inmediato.

(ii). El deber normativo a cargo de la demandada: Obligación jurídica de prestar seguridad, protección y prevención –Posición de garante- de la vida, bienes y demás derechos de la víctima. Deber jurídico de prevenir en forma razonable su violación.

(iii). La omisión del deber normativo: Incumplimiento o cumplimiento defectuoso o grado del mismo en la protección; medidas precarias e insuficientes; o retardadas, omitidas o ineficientes. Inactividad; desconocimiento de la posición de garante.

Procede aplicar el principio de relatividad; pero no de la falla del servicio, sino de las obligaciones del Estado, en relación con los medios de que

dispone y dispuso en el caso, según las condiciones reales materiales particulares relativas –Nadie está obligado a lo imposible- y no sobre criterios ideales o absolutos, pero sin aceptar justificación por meros aspectos presupuestales, físicos, logísticos, operativos o administrativos. Posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar. Imposibilidad absoluta o altísima dificultad podrían excusar, pero no se admite para ello, la “pobreza” de la entidad.

II. El Estado se puede exonerar de responsabilidad, en caso fortuito, culpa exclusiva o concurrente de la víctima, y hecho de un tercero.

4.3.2. Para decidir si se declara la responsabilidad patrimonial de la demandada, procede analizar en esta instancia si se demostraron en el expediente los dos elementos necesarios para la estructuración de la falla del servicio, la existencia de un (i) daño, que debe tener la connotación de antijurídico, y la (ii) imputación del mismo a la Administración, de conformidad con las exigencias anotadas en el acápite 4.3.1.

4.4. El daño. Los demandantes deben probar en el proceso la ocurrencia del daño, y que este sea antijurídico, toda vez que si no se acredita, no es dable continuar con el análisis del caso⁸.

Para la segunda instancia en cuanto a la ocurrencia del daño se confirma aquí el criterio del *a quo*, pues se demostró que Luis Evelio Merchán Beltrán fue despojado de su finca Sinaloa, situada en la vereda La Primavera, en el municipio de Puerto Rico junto con los bienes que allí poseía, y fue desplazado del sitio con su familia. Estas circunstancias se demuestran con la denuncia por desplazamiento forzado, formulada por Luis Evelio Merchán Beltrán el 11 de diciembre de 2009, por hechos del 8 de diciembre de 2009 (fl. 12-15, 98-101) y diligencias adelantadas por la Fiscalía General de la Nación (fl. 110-128), el certificado de residencia de Luis Evelio Merchán Beltrán y su familia, suscrito por el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda La Primavera (fl. 19), los testimonios de José Manuel Guerrero Aguirre (fl. 132-135), Javier Ramírez Aranda, María Edilma Gómez Hernández, Jorge Armando Guzmán Ortiz, Jairo Hernández García, Humberto Paredes Adán (fl. 170-180), Carlos Humberto Osorio Monroy (fl. 183-184) y el dictamen pericial rendido en el proceso por Betty Janeth Rojas Moreno (fl. 218-221).

Si bien no se aportó al expediente algún documento que demostrara que Merchán Beltrán tenía la propiedad del bien inmueble y la de los semovientes y equipos que se reportaron como hurtados, teniendo en cuenta su condición de desplazado forzoso se acogen en su favor tanto lo que consignó en ese sentido en su denuncia como las declaraciones de testigos que lo tienen como dueño o poseedor de tales bienes. Estas consideraciones aplican para efectos de esta parte de la sentencia, pues

⁸ Ello por cuanto como lo considera el Consejo de Estado, es inoficioso e inocuo hacer otros análisis ante la ausencia del daño (M.P. Ramiro Pazos Guerrero, exp. 2007-00019, 37843, 29 de mayo de 2014 y M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, exp. 1998-01789, 31331, 28 de agosto de 2014, entre otras).



llegado el caso de resolver sobre asignación de posibles indemnizaciones que puedan fijarse más adelante en esta parte motiva si se encuentra responsable a la entidad, se observarán los criterios legales y jurisprudenciales sobre la materia.

De ahí que los demandantes demostraron la existencia de un daño.

Pero en esta vía judicial, debe ser antijurídico.

Constituye un daño de esa naturaleza toda lesión o menoscabo de un interés legítimo protegido por el Derecho, sea patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación legal de soportar o su padecimiento no está justificado por el ordenamiento normativo.

El daño que reclaman los demandantes se produjo sobre bienes o derechos respecto de los cuales existe protección normativa. En este caso, la propiedad privada está tutelada, es decir, protegida, por el ordenamiento jurídico interno (Preámbulo, artículos 1, 2, 13, 58, C. Po; C.C., artículo 653 y ss; Código Penal, Título VII, artículos 139-158; CCA, artículo 86) e internacional (Declaración Universal de Derechos Humanos –Artículo 17, Convención Americana sobre Derechos Humanos –Artículo 21, Ley 16 de 1972-, entre otros), razón por la cual cuando a una persona se le priva parcial o totalmente de sus bienes, se está en presencia de un daño antijurídico, constituidos aquellos en el producto que se tenía para el ejercicio de una de sus actividades económicas y de cuya utilización futura se les frustró.

También representa para la víctima –Que trasciende a sus parientes- una carga que no estaba obligada a soportar ni está justificada en el ámbito jurídico, toda vez que limitar de manera abrupta, anticipada, arbitraria y absoluta su derecho a la vida plena, no puede tenerse como una normal, lícita, legítima y soportable permitida en nuestro Estado Social de Derecho. Y se debe tener en cuenta que en cambio, sí están todas las autoridades de Colombia obligadas a proteger la de todas las personas, por expreso mandato constitucional, especialmente en el inciso segundo del artículo 2, y a cuya protección obligan las más elementales normas de civismo, de unión, de convivencia humana y de solidaridad social, así como es un deber que también impone la C. Po (Artículos 13, 95-1-2-6).

Por lo tanto, se probó el daño que se reclama, en su materialidad y en su antijuridicidad, así como también sus partes constitutivas: Ciertamente está demostrado sobre los bienes por los que se reclama; de carácter personal, porque lo sufrió quien demandó en el proceso y tiene legitimación activa; directo en cuanto afecta a un individuo dado, quien al ser el propietario del ganado y elementos perdidos, sufre la consecuencia del hurto; efectivo, pues los bienes integraban el patrimonio de quien demanda, no era una expectativa de tenerse; determinado, ya que el monto puede ser establecido con precisión; indemnizable, toda vez que tiene contenido económico, representado en el precio de los bienes hurtados; presente y



también futuro porque constituye una disminución patrimonial actual con repercusión hacia adelante en el tiempo pues además de la afectación sufrida no se obtendrán los frutos que generaba y podían seguir produciendo; anormal ya que no está dentro de las cuentas de alguien sufrir el deterioro abrupto de sus bienes por ese tipo de acciones por causas no normales al mero ejercicio económico que se hace.

En estas circunstancias y para el caso, **los reproches del primer cargo de la apelación** no tienen respaldo alguno **que por lo mismo se declara que no prospera**, toda vez que el *a quo* a pesar que manifestó que no estaban probadas las situaciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrió el desplazamiento de los demandantes, a renglón seguido aplicó estándares convencionales de flexibilización probatoria para tenerlo por acreditado en el proceso (fl. 265-envés). Luego, el aspecto que cuestiona la apelación, ya le había sido resuelto en su favor en la sentencia.

Lo cual constituye -El daño antijurídico- el primer elemento de la falla del servicio que se le endilga a la entidad demandada; pero el que por sí solo, no tiene la virtud de hacerla responsable, aún.

Es así, ya que ello no agota el estudio del caso, porque se exige abordar el análisis de si ese daño puede o no ser imputable a la Administración⁹.

4.5. La imputación. Se procede a establecer si el daño antijurídico que se demostró, es imputable y asignable en el aspecto jurídico al Estado y en caso de ser así, si lo es de manera específica y concreta a la entidad demandada.

Como se advirtió en el numeral 4.3.1. de estas consideraciones, cuando se endilga omisión, es decir, que no hubo intervención o complicidad de parte de los agentes de la demandada en la ejecución del hecho, se excluye del análisis el aspecto fáctico por elemental sustracción de materia -Lo que se corrobora al encontrar que el cargo imperante contra la demandada fue por la omisión y el cumplimiento defectuoso de sus deberes fundamentales que se les endilgan, *"pues no garantizó ni veló por la seguridad de mi poderdante y su familia, permitiendo que los despojaran de sus tierras y sus pertenencias y los desplazaran de sus tierras"* (fl. 2-6)-, advirtiendo eso sí que la acción del Estado no es la única forma de estructurar el elemento de imputación para la responsabilidad patrimonial de sus entidades, como lo establece el precedente jurisprudencial citado.

4.5.1. De ahí que se analiza si se probaron los tres requisitos que se exigen para probar que el daño antijurídico es imputable a la entidad demandada.

Primer requisito. El requerimiento previo a la autoridad. La demanda ni el recurso de apelación exponen ni se probó en el expediente, que antes

⁹ Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 17885, en la que expresó que solo bajo la premisa de la existencia del daño antijurídico se ha de *"realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado"*. A su vez, es el requisito que exige el artículo 90, C. Po.



del 8 de diciembre de 2009 Luis Evelio Merchán Beltrán u otro integrante de su familia, hayan solicitado medidas de protección a alguna autoridad estatal ni en específico, al Ejército Nacional.

Tampoco adujeron ni demostraron los demandantes que previo al despojo de sus bienes y desplazamiento, a él o a alguno de sus parientes o empleados de su finca, se les hicieron o denunciaron extorsiones, hurtos, amenazas de muerte o de otro tipo de acción ilegal.

En franco reconocimiento que no existió el requerimiento previo de protección a la autoridad, precisamente en la demanda se indica que solo fue el 11 de diciembre de 2009 cuando Merchán Beltrán *"se dirigió a todas las autoridades correspondientes para hacer conocer lo sucedido"* y que al reunirse con el Gobernador y un Diputado *"lo acompañaron al Batallón en Apiay, en donde se reunieron con el comandante de aquel entonces"*, y que ahí *"otorgó información de los hechos que ocurrieron el 7 de diciembre del 2009, a aquellas autoridades mencionadas anteriormente"*. (Hechos décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, fl. 3).

Con ello y porque no aparece prueba en el expediente, se reafirma que Luis Evelio Merchán Beltrán y su familia en ningún momento pidieron protección estatal, ni denunciaron riesgos o amenazas en su contra, antes del 8 de diciembre de 2009, fecha de los hechos por los cuales demanda.

De otra parte, no se encuentra en el expediente alguna prueba de circunstancia que permita establecer que debido a situación especial, específica y concreta en el ámbito personal, ganadero, agricultor, económico o social, Luis Evelio Merchán Beltrán o alguien de su familia, ameritaran que por iniciativa propia las Instituciones del Estado desplegaran actividades para brindarles medidas de prevención, seguridad o protección, pues en diversas oportunidades puede prescindirse de la solicitud del interesado, por la connotación pública o notoria que tiene determinada persona, familia o por hechos destacados de vulnerabilidad o peligro frente a alguien en particular, condiciones estas que obligan de forma ineludible a las autoridades públicas a actuar con urgencia, de inmediato, en favor de quien lo necesita por estar en riesgo, que se reitera, no era el caso Merchán Beltrán y su familia.

Es preciso señalar que las pruebas a las que alude el recurso de apelación, contrario a lo que exponen los demandantes, no respaldan su aspiración; y ninguna acredita amenazas previas, ni relevancia personal o familiar de los demandantes.

En efecto, José Manuel Guerrero Aguirre en su "Declaración juramentada" solo hace constar que el 8 de diciembre de 2009 Merchán Beltrán salió en calidad de desplazado de su finca Sinaloa y no indica nada de amenazas previas (fl. 17); mientras que en su testimonio (fl. 132-135), se refiere a las que el hoy demandante recibió pero solo las del día en el que *"para el momento al rechazar colaborarle en llevar información a la guerrilla son*



despojados y le dan menos de 24 horas para abandonar el terreno", lo que reitera, que ese día "le dieron 24 horas para abandonar la vereda y dejar todo para que no perdiera la vida". Y es claro y preciso al señalar que "se tiene conocimiento que el señor Merchán busca el Ejército Nacional y le brindan seguridad para que llegue al casco urbano del municipio de Puerto Rico (Meta)", es decir, que esto ocurre momentos después que la familia fue obligada a dejar su finca; al mencionar "consejos de seguridad para tratar la problemática de las amenazas del señor Luis Evelio Merchán", aclara que fue después de los hechos ("Una vez llega al centro poblado lo atiende en el despacho ... nos programamos para viajar a la ciudad de Villavicencio") y que se trata de uno a nivel departamental con el Gobernador, "en un consejo de seguridad departamental, donde asistimos todos los alcaldes del departamento del Meta, se expone el caso del señor Merchán" y que el Gobernador y el Ejército les prometieron ayudas que no cumplieron. A pesar de la gran amistad de 14 años que dijo tener con el afectado, no mencionó que previo al día de los hechos este le comentara haber recibido amenazas.

En la misma diligencia se le pregunta si tiene "conocimiento que el Ejército Nacional le haya prestado protección al señor Luis Evelio Merchán para la época de las amenazas recibidas" y contestó: "para el momento de Los hechos el Ejército Nacional le garantizó el transporte y seguridad hasta el centro poblado del municipio de Puerto Rico (Meta), pero posteriormente el señor Merchán quedó desprotegido y a merced del actuar del grupo guerrillero que como alcalde puedo dar fe que no había garantía ni para él ni para su familia de seguridad por parte del estado en brindar protección en la ciudad de Villavicencio después del percance". Es claro que se refiere única y exclusivamente a lo ocurrido el 8 de diciembre de 2009 luego que la familia fue obligada a salir de su finca y a situación posterior a dicha fecha. Ninguna mención hace sobre amenazas o circunstancias previas.

Finalmente, se le pregunta si Merchán Beltrán antes del 8 de diciembre de 2009 "había sido objeto de amenazas en su morada", a lo que responde: "Por supuesto que una persona que es desplazada de esta manera es objeto de seguimiento y amenazas permanentes las cuales fueron manifestadas en el terreno al Ejército Nacional para que se le brindara protección y no perder la vida por las falsas acusaciones de la frac". Se observa que no respondió la pregunta de manera concreta, sino que se limitó a hacer una suposición; y en lugar de referirse a Merchán Beltrán, expone que "una persona que es desplazada de esta manera", con lo que se refiere a quien ya sufrió el desplazamiento, en este caso, al hoy demandante después del 8 de diciembre de 2009, dejando de lado lo que se necesitaba saber: Si Merchán Beltrán antes del 8 de diciembre de 2009 había sido objeto de amenazas. Y la mención al Ejército Nacional en coherencia con respuesta anterior transcrita, también aludiría al mismo 8 de diciembre de 2009 y lo sucedido en días posteriores. No obstante, se hace notar que incluso varios de sus dichos quedan desmentidos por Javier Ramírez Aranda, entonces Inspector de Policía, quien declaró (fl. 170-171) que fue él quien averiguó porqué Merchán Beltrán tuvo que abandonar la finca e informarle al Alcalde,



lo que corrobora el hoy demandante cuando en la denuncia solo mencionó a la Inspección de Policía como el organismo del Estado que supo del ilícito (fl. 15), sin citar tres días después del hecho, haber tenido entretanto alguna reunión o encuentro con el Alcalde ni el Ejército Nacional.

Por lo tanto, el testigo Guerrero Aguirre no respalda a los demandantes en cuanto a demostrar que antes del 8 de diciembre de 2009 recibieron amenazas, ni que en su contra se realizaron hechos delictivos en su finca Sinaloa, ni que existía para entonces la necesidad de protección estatal por su condición personal y familiar. Como tampoco surge de su testimonio prueba o indicio siquiera, sobre que en la vereda La Primavera de Puerto Rico, municipio del que fue Alcalde, para diciembre de 2009 y años o meses anteriores, se hacía necesario un despliegue de fuerza militar para la protección colectiva de la comunidad ante ataques y amenazas de grupos subversivos.

En este último aspecto y también contrario a lo que expone el recurso de apelación, ninguno de los testigos habla sobre la influencia o amenazas o presiones de la guerrilla en la zona para diciembre de 2009 y meses o años anteriores.

En efecto, todos los testigos mencionan la influencia guerrillera pero para la fecha de sus testimonios, esto es, junio de 2014, casi cinco años después de los hechos que perjudicaron a Merchán Beltrán. Así se demuestra con sus declaraciones ante preguntas de la apoderada de los demandantes: *"Dígale al Despacho si sabe que actualmente la zona de la vereda la Primavera tiene influencias de grupos al margen de la ley"*. Obsérvese que la pregunta limita el tiempo de la influencia subversiva a "actualmente", y se reitera, ese "actualmente" era el momento de los testimonios, junio de 2014. Todos respondieron que sí, refiriéndose a "actualmente". Los declarantes frente a los que esta circunstancia ocurrió fueron Javier Ramírez Aranda, María Edilma Gómez Hernández, Jorge Armando Guzmán Ortiz, Jairo Hernández García, (fl. 170-178). De ahí que no se demostró en este proceso, que para el 8 de diciembre de 2009 y meses y años anteriores, era un hecho notorio la situación de amenaza y violencia que afectara la vereda La Primavera de Puerto Rico o que la situación fuera de tal gravedad que ameritara sin pedirlo, la protección del Ejército Nacional.

A lo que se agrega que ninguno de los declarantes, Javier Ramírez Aranda, María Edilma Gómez Hernández, Jorge Armando Guzmán Ortiz, Jairo Hernández García, Humberto Paredes Adán (fl. 170-180), Carlos Humberto Osorio Monroy (fl. 183-184), da cuenta de amenazas en contra de Merchán Beltrán y su familia, ni de hurtos, ni de presiones por parte de grupos subversivos para antes del 8 de diciembre de 2009, ni de alguna trascendencia suya de carácter social o comunitario, ni que tuviera necesidad de alguna protección especial del Estado.

Como tampoco se demostró en este proceso como lo predica el recurso de apelación, que *"Hay estadísticas que permiten concluir que en el Municipio*



de Puerto Rico – Meta el conflicto fue tan cruento que el Consejo de Estado ha proferido sentencias indemnizatorias cuando la fuerza pública no ha cumplido a cabalidad su cometido de protección a la publicación civil como fue el caso que hoy nos convoca”.

No se aportó al expediente, ni una sola estadística que permitiera acreditar dicha conclusión que se mencionó en el recurso; como tampoco ni una sola providencia del Consejo de Estado en el sentido que pregonó la apelación.

Por lo tanto, no se probó la exigencia del requerimiento previo a la autoridad pública demandada por parte de Luis Evelio Merchán Beltrán o de su familia. Ni que existían circunstancias que ameritaran que por iniciativa propia las Instituciones del Estado debían desplegar actividades para brindarles medidas de prevención, seguridad o protección, como en diversas oportunidades puede prescindirse de la solicitud del interesado, por la connotación pública o notoria que tiene determinada persona, familia o por hechos destacados de vulnerabilidad o peligro frente a alguien en particular, condiciones estas que hubieran obligado de forma ineludible a las autoridades públicas a actuar con urgencia, de inmediato, en favor de quien lo necesita por estar en riesgo, que se reitera, no era el caso Merchán Beltrán y su familia.

De manera que al no haber acreditado los demandantes en el expediente este primer requisito, de forma consecencial no le surgió a la entidad estatal demandada el deber normativo de protección en favor de Luis Evelio Merchán Beltrán y de su familia, tampoco le generó a su cargo una posición de garante sobre los derechos fundamentales a su libertad y a su propiedad privada, no conoció que pudieran tener un riesgo mayor al de todo residente en el país en una zona con alteraciones de orden público; de ahí que tampoco se probó que alguna omisión o negligencia suya propició el lamentable hecho que se cuestiona en el proceso. Y por resultar inane y por sustracción de materia, no se evaluarán los otros dos requisitos.

Significa que no se acreditó el elemento de la imputación jurídica en contra de la entidad estatal demandada, con lo cual y a pesar de la prueba del daño antijurídico, no se estructuró la falla del servicio que la hiciera responsable en el caso.

En estas condiciones, no prosperan las diferentes circunstancias que al respecto se incluyeron en el segundo cargo del recurso de apelación.

Es de precisar que cuando no se demuestran los elementos que conduzcan a declarar la responsabilidad del Estado, como en este caso, no amerita analizar si se presenta alguna de las causales de exoneración de la misma, como la del hecho de un tercero que propuso la demandada, ya que resulta claro que su estudio procede si y solo si, se encontraron razones para proferir condena en su contra, pero que en virtud de una de esas causas extrañas se le exime su pago en forma total o en concurrencia con otro.

4.5.2. No obstante lo expuesto, la Sala considera necesario expresar que la jurisprudencia del Consejo de Estado también se ha manifestado y ha fijado criterios para decidir ante las circunstancias de riesgo de la población en general; y ante el hecho que la víctima no haya solicitado protección a las autoridades.

En la sentencia de M. P. Ramiro Pazos Guerrero, 4 de marzo de 2019, rad. 05001-23-31-000-2003-03546-01, 49716, se abordaron entre otros, los temas de la Jurisprudencia de la Sección Tercera respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física de personas que no pusieron en conocimiento de las autoridades las amenazas ni solicitaron formalmente protección, y sobre el nivel de riesgo y amenaza. Consagró:

“53. Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰ estableció una escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: *i*) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y, *ii*) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades. Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: a) un nivel de riesgo mínimo¹¹; b) un nivel de riesgo ordinario, soportado en condiciones de igualdad por quienes viven en sociedad¹²; c) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; d) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal¹³; y, e) un nivel de riesgo consumado¹⁴.

54. A partir de tal caracterización estimó la Corte que “el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”¹⁵.

55. Por otro lado, la jurisprudencia constitucional a efectos de establecer la necesidad de adopción de medidas que aseguren la protección del derecho a la integridad personal ha distinguido el riesgo de la amenaza, así: (...)

56. En suma, la jurisprudencia constitucional ha concluido que para recibir la protección estatal en cuanto al derecho a la seguridad personal, solo se tendrán en cuenta los riesgos extraordinarios o extremos y las amenazas concretas que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, lo cual dependen esencialmente del caso concreto, *“y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”*¹⁶.

¹⁰ Corte Constitucional: sentencias T-719 de agosto 20 de 2003; T-496 de mayo 16 de 2008; T-1254 de diciembre 12 de 2008.

¹¹ Se trata de un nivel en el cual la persona se ve amenazada en su existencia e integridad sólo por factores individuales y biológicos.

¹² Se trata de los riesgos ordinarios, implícitos en la vida social.

¹³ Este es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal.

¹⁴ Este es el nivel de las violaciones a los derechos, no ya de los riesgos, a la vida e integridad personal: la muerte, la tortura, el trato cruel, inhumano o degradante, representan riesgos que ya se han concretado y materializado en la persona del afectado.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-728 de septiembre 13 de 2010 (consideración jurídica n.º 4.4).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-719 de 2003.



En el expediente de este proceso se reitera, los demandantes no demostraron que previo al momento del despojo y de su desplazamiento, Luis Evelio Merchán Beltrán o alguno de sus parientes por lo que pudiera extenderse a él, se encontrara en riesgo extraordinario de ser atacados por las Farc, ni que tuviera amenazas concretas así fueran indirectas en su contra.

A ello se suma que ni siquiera Luis Evelio Merchán Beltrán percibía algo de peligro para su libertad y sus bienes, toda vez que residía en su finca, como lo informó en su denuncia, a la que llegaba el día de los hechos para realizar varios trabajos.

Significa que evaluado el panorama integral de su situación personal y aun extendida a su familia, los demandantes no probaron en el proceso que Luis Evelio Merchán Beltrán o algunos de ellos, al 8 de diciembre de 2009 corriera algún riesgo por encima del mínimo, pero si se quiere, tampoco más alto del ordinario que es al que todos estamos expuestos por estar implícito en la vida social, y de los que como dijo nuestra Alta Corte en la sentencia recién transcrita, *"no se presenta violación alguna del derecho a la seguridad personal pues los riesgos, que se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas"*, y de ahí que no acreditaron circunstancias que permitan establecer la naturaleza, el alcance, la intensidad o la continuidad de al menos uno que pudiera presentarse sobre él o los suyos, como tampoco demostraron que existiera para entonces alguna señal o signo objetivo de amenaza que vislumbrara la ocurrencia del despojo y del desplazamiento.

De manera que por la situación de la zona en la que tenía su predio y a su familia por su propia voluntad y decisión, la que era de su pleno y total conocimiento acerca de las condiciones de orden público, violencia y delincuencia por tener allá su finca y otros bienes de su propiedad como ganado bovino, se establece que para el 8 de diciembre de 2009 no se advertía ni se conocía por Luis Evelio Merchán Beltrán o su familia -Y si eso era así para él y sus parientes, con mayor razón lo era para las autoridades del sector-, ningún grado ni factor negativo en la escala de riesgos y amenazas en su contra, por lo cual no surgió el derecho de exigirle al Estado que le ofreciera medidas especiales de protección, ni en consecuencia, el deber de la demandada de ejecutar acciones por su seguridad personal, ni de responder ahora por los lamentables hechos que sucedieron.

Así mismo, la citada sentencia de nuestra Alta Corte (M. P. Ramiro Pazos Guerrero, 4 de marzo de 2019, rad. 05001-23-31-000-2003-03546-01, 49716) se pronunció respecto de la jurisprudencia de la Corporación sobre la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física de personas que no solicitaron protección:

“57. La jurisprudencia de esta Corporación¹⁷ de tiempo atrás ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: *i)* en la producción del daño estuvo presente la complicitad por acción u omisión de agentes del Estado; *ii)* se acredite que la persona contra quien se dirigió el ataque había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que los efectos antijurídicos de la omisión concretados en un daño son objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante); *iii)* la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida y, por ende, estaban obligadas a actuar (deber de diligencia); y, *iv)* porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, como por ejemplo, la grave alteración del orden público y el conocimiento público de amenazas por parte de terceros, el hecho era previsible y cognoscible, y no se realizó actuación alguna encaminada a su protección.

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

A continuación, la sentencia refiere cuatro casos en los que condenó al Estado por la muerte de sendos alcaldes quienes no habían pedido protección: *“61. Empero, nótese que en estos casos, pese a que la víctima no solicitó las medidas de protección de manera expresa, las fuerzas del orden conocían, debían conocer o eran previsibles los riesgos que se cernían contra la vida o integridad personal de las referidas personas, porque “existía un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra”.*

Y por ser plenamente procedentes al presente caso, se toman las consideraciones que plasmó dicha sentencia para hacerlas aplicables aquí:

“La imputación en el caso concreto (...)

73. Del haz probatorio, se puede inferir que el daño no es imputable a la omisión ni acción de la parte demandada, ya que el acto era imprevisible, irresistible y exógeno respecto de las acciones de la entidad demandada si se tiene en cuenta que la Policía ni el Ejército ni otra entidad estatal (ver relación probatoria, párrafo 45) conocían con antelación o, por lo menos, tenían algún indicio, de una amenaza cierta o concreta contra la vida e integridad personal del menor Joan Andrés Tabares Román.

74. Por otro lado, el menor no ostentaba alguna condición especial (líder social o comunal) de donde el Estado y, en particular, la Policía y el Ejército podían razonablemente prever alguna amenaza concreta respecto a la lamentable victimización de que fue objeto el perjudicado. (...)

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de agosto 29 de 2012, rad. 24.444, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; sentencia de agosto 11 de 2011, rad. 20.325, M.P. Mauricio Fajardo.

76. Aunado a lo anterior, no se probó que la familia del menor había solicitado previamente medidas de protección a las autoridades (relación probatoria, párrafo 45) y estas no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías.

77. Así las cosas, como la víctima no solicitó las medidas referidas y, por ende, las fuerzas del orden no conocían de las posibles amenazas que se cernían contra su vida; a la parte demandada no se le podía exigir medidas reforzadas en su deber de diligencia debida y de protección en relación a la vida e integridad personal del menor.

78. Luego, el menor no tenía riesgos extraordinarios o amenazas, pues no se configuraron hechos concretos indicativos de una potencial afectación de la vida e integridad personal que harían prever el hecho dañoso a las autoridades. (...)

82. Luego, por tal razón, no se le puede imputar el daño antijurídico a la entidad demandada, por el solo hecho de que exista una alteración del orden público o un contexto de violaciones de derechos humanos, ya que no es posible exigir lo imposible a la administración, máxime cuando en el caso concreto no están acreditadas amenazas por parte de estos grupos frente a la víctima directa que hubieran hecho que las autoridades incrementen su nivel de atención o estándar de debida diligencia en relación a la protección de los derechos fundamentales del menor Tabares Román. (...)

84. Es relevante señalar que en algunos eventos a pesar de que la víctima no haya pedido medidas de protección puede advenir la responsabilidad del Estado, siempre y cuando se acredite, que la persona necesitaba medidas de protección o, dicho de otro modo, que existía notoriedad pública de un inminente peligro contra la víctima o estaba expuesta a sufrir graves riesgos contra sus derechos fundamentales a su vida e integridad personal en atención a su rol en la sociedad (funcionario público, defensor de derechos humanos, líder social, etc). Subreglas que no se cumplen en este caso, ya que no se demostró la evidente notoriedad pública de exposición a la amenaza.

85. Así las cosas, tal como se ha venido afirmando, en el *sub lite* las autoridades no tenían un conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato en relación a la víctima ni existía evidente notoriedad pública de exposición a la amenaza, por ello las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar algún riesgo¹⁸ contra su vida e integridad personal eran mínimas".

Estos criterios se han reiterado, entre otras sentencias, en la del mismo Ponente, 3 de abril de 2020, rad. 54001-23-31-000-2006-01436-01, 47334: "37. *La jurisprudencia ha concluido que para recibir la protección estatal en cuanto al derecho a la seguridad personal, solo se tendrán en cuenta los riesgos extraordinarios o extremos que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, lo cual dependen esencialmente del caso concreto, "y deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo"*.

Nuestra Alta Corte (M. P. Martín Bermúdez Muñoz, 11 de marzo de 2020, rad. 52001-23-31-000-2010-00531-01, 51790) también consagró de manera contundente: "27.- *La alusión a la falla estructural del servicio que*

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia del 31 de enero del 2006, serie C n.º 140, párr. 123-124; Caso Castillo González y otros vs. Venezuela, sentencia del 27 de noviembre del 2012, serie C n.º 256, párr. 128-129; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C n.º 192, párr. 78.

hace la apoderada de la parte demandante, en la que se solicita considerar las circunstancias generales que atravesaba el país en el momento en que ocurrieron los hechos para atribuirle responsabilidad al Estado, implicaría considerar que esta puede estructurarse con la sola constatación de que los hechos ocurrieron en el marco del conflicto armado. Afirmar que el Estado debe responder sin examinar su actuación en relación con el caso específico (advertencia de la omisión, obligación de protección y capacidad real de brindarla), implica considerar que debe responder, por todas las muertes ocurridas en el conflicto armado. Y esta consideración desconoce que la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos de dicha norma constitucional solo puede declararse cuando se acredita que el daño ha sido causado por la acción o la omisión de las autoridades establecida a partir de lo ocurrido en los hechos concretos de la causa”.

Y agregó en dicha sentencia: “28.- Esta obligación de reparación sin causalidad por acción u omisión de las autoridades públicas no puede establecerse a la luz del artículo 90 de la C.P. No hay duda de que a la luz de dicha norma, el Estado debe responder por los daños antijurídicos causados a los particulares; pero, para que surja tal obligación, es menester acreditar que una acción o una omisión de las autoridades públicas fue la causante del daño. El límite de la responsabilidad del Estado regulada en el artículo 90 de la C.P. es la causalidad y los jueces administrativos carecen de competencia para condenar al Estado a reparar daños cuando no se demuestre este presupuesto”.

A lo que se suma que ya había precisado sobre el tema (M. P. Martín Bermúdez Muñoz, 4 de diciembre de 2019, rad. 18001-23-31-000-2004-00127-01, 35892): “17.- No se puede deducir responsabilidad de la entidad demandada con fundamento en que la situación de inseguridad en la zona era de conocimiento general, pues como bien lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, el Estado no tiene una obligación de resultado en relación con la seguridad de todos los residentes en el país, sino que, teniendo en cuenta el caso concreto, esta se compromete cuando se acredita que -contando con los medios para hacerlo- no desarrolló las actividades dirigidas a proteger la vida o los bienes de una persona y -que si las hubiese realizado, no se habría producido el hecho dañoso”.

En el caso de los aquí demandantes, el daño antijurídico que padecieron no es imputable a la omisión ni a la acción de la parte demandada, ya que el acto era imprevisible, irresistible y exógeno respecto de las autoridades estatales u otra entidad pública pues no conocían con antelación ni tenían algún indicio -O por lo menos no se probó lo contrario en este proceso-, de algún riesgo y menos de carácter mayor al ordinario o de una amenaza cierta o concreta contra la libertad y los bienes de Luis Evelio Merchán Beltrán, quien además no ostentaba alguna condición especial de visibilidad o vulnerabilidad (Líder social o comunal, miembro destacado de algún partido político, defensor de derechos humanos, servidor pública; sin que implique restringir la protección solo a un pequeño grupo de privilegiados, como los políticos y los servidores públicos, pues es aplicable a todos los



integrantes de la sociedad) de donde el Estado y en particular, el Ejército podían razonablemente prever la existencia de un riesgo extraordinario o de alguna amenaza concreta en su contra.

Significa que la entidad demandada tampoco adquirió frente a Luis Evelio Merchán Beltrán la posición de garante que permita hacerla responsable en este caso. *"En síntesis, para endilgar responsabilidad patrimonial al Estado por la omisión del deber de seguridad y protección respecto a los daños ocasionados por terceros, es imperante que se acredite la posición de garante del Estado frente a la víctima, es decir, que se encuentre plenamente probada la situación de riesgo que esta enfrentaba, y el conocimiento que las autoridades estatales pudieron tener del mismo, para luego establecer, si a ello hay lugar, si tales autoridades tenían dentro de su ámbito competencial la función de adoptar medidas para evitar que la situación de riesgo se concretara, y si obraron sin atención a esa posición de garante (...)"* (M. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, 28 de octubre de 2019, rad. 68001-23-31-000-2003-02459-01, 45410).

De ahí que si bien es cierto que la sola falta de solicitud de protección no basta en todos los casos para negar las pretensiones en este tipo de proceso, no es menos cierto que para eximirla en alguno con posibilidades de acoger lo pedido, se requiere probar que frente a la víctima concurrían además del contexto generalizado objetivo y probado de violencia o inseguridad, la existencia de un riesgo extraordinario o de alguna amenaza concreta en su contra, y que su conocimiento estuviera al alcance cierto y oportuno de la autoridad con competencia para asumir frente a ella la posición de garante. Por lo tanto, se descarta que el Estado sea responsable por daños en situaciones contrarias a las descritas, como ocurre en este caso, donde se demostró que además de la falta de petición de protección, en Luis Evelio Merchán Beltrán no concurren tales circunstancias necesarias para que sea dable tener por acreditada la imputación jurídica ante la demandada.

Finalmente, también se trae en respaldo la reciente sentencia de nuestra Alta Corte (M. P. Gabriel Valbuena Hernández, 9 de septiembre de 2020, Mecanismo eventual de revisión, rad. 76001333100120080013401), en la que hace una completa compilación y análisis de los diferentes temas que se relacionan con el objeto del debate judicial, como la protección de las personas, las obligaciones del Estado en zonas de violencia e inseguridad, la posición de garante, los títulos de imputación de responsabilidad, las causales de exoneración, la petición y la falta de solicitud de medidas de protección, las situaciones de riesgo y de amenazas ante las que se debe actuar, la conexidad de delitos que puede presentarse con un mismo hecho, todo bajo los estándares convencionales, constitucionales y legales, y la integración del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Con lo señalado y probado atrás, esta reciente sentencia coincide en consagrar que "116. (...). En estos eventos el Estado tiene la obligación de



adoptar los mecanismos de protección, con el fin de amparar a aquellos individuos que se encuentran sometidos a un nivel de riesgo superior al normal". Y frente a la posición de garante institucional, establece que "37.- Adicionalmente, es importante resaltar que la Sección Tercera de la Corporación tal como se explicó en el acápite de precedentes de esta sentencia, ha desarrollado una línea jurisprudencial, en la cual se advierte la tendencia a declarar la responsabilidad del Estado marcada por la falla del servicio por omisión desde la imputación fáctica de la posición de garante que "parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones".

Agrega que "79.- Finalmente la Sala precisa que, de conformidad con los precedentes de esta Corporación, no se trata, de hacer radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), dado que la exigencia en el cumplimiento de estos deberes están condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo que es atribuible directamente al Estado como garante principal".

A todo lo anterior se agrega que el acervo probatorio, como ya se expuso atrás, permite establecer que en favor de los demandantes no se probaron en este proceso, las condiciones que permitan acoger sus pretensiones, de conformidad con los criterios jurisprudenciales transcritos.

A lo anterior se suma que tampoco se demostró que en la zona donde ocurrieron los hechos, lo que por sí solo tampoco bastaba para probar la falla del servicio de la demandada, existía para el 8 de diciembre de 2009, una situación de violencia o inseguridad de gran magnitud o en toda la jurisdicción territorial del Municipio de Puerto Rico.

Analizadas en esta instancia todas las partes integrantes del sistema probatorio aportado al expediente, se corrobora que no se radicó petición previa de protección antes del despojo y desplazamiento de Luis Evelio Merchán Beltrán y su familia en alguna autoridad, tampoco se acreditó que ellos requirieran de medida especial y específica por alguna situación o condición personal o social que le permitiera a la entidad demandada percibir que debían prohijarla, por lo que no se constituyó en el Ejército Nacional la posición de garante sobre sus derechos fundamentales y convencionales de seguridad personal y propiedad privada.

En consecuencia, tampoco prosperan las diferentes circunstancias que en los aspectos referidos en este acápite, se incluyeron en el recurso de apelación de los demandantes.

4.5.3. También aduce el recurso de apelación en su tercer cargo, que las pruebas son contundentes y tan plenamente veraces que la Jueza no los condenó en costas por encontrarse demostrados los hechos que son



notorios y no ameritan más pruebas de las que se encuentran acreditadas en el expediente.

El análisis de la impugnación no tiene respaldo fáctico ni jurídico alguno, toda vez que las costas no se imponen o se eximen según el análisis probatorio del expediente. Es decir, las costas no tienen algo que ver con el valor que se le asigne a las pruebas con las que se resuelva el caso.

De ahí que en la sentencia apelada se dijo con claridad absoluta: *"En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, este Despacho se abstendrá de condenar en costas"* (fl. 266-envés).

Significa que las costas dependen del comportamiento de las partes dentro del trámite judicial, y no del sentido que le asignan los apelantes. El C.C.A. lo determinaba con claridad: *"ARTICULO 171. CONDENA EN COSTAS. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil"*.

Así, tampoco prospera este aspecto del recurso de apelación.

4.5.4. De manera que en este caso no surgió el imperativo patrimonial del Estado de responder, pues se reitera, faltó la prueba de una omisión a un deber impuesto legalmente; y no propició la entidad demandada el daño, tampoco falló en su posición de procurar por la libertad y los bienes de los demandantes, ni incrementó el riesgo permitido con la creación de uno en Derecho desaprobado que se materializara en el resultado que se demanda.

Significa que no se demostró el requisito de la imputación normativa, por lo que el daño antijurídico no es asignable al Ejército Nacional.

4.6. En consecuencia, no se acreditaron los elementos de la endilgada falla del servicio en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional. De ahí que a pesar del daño antijurídico que se probó, no se demostró que fuera propiciado por alguna acción, u omisión, o irregularidad, o falencia en el servicio de la entidad estatal ante su deber jurídico de la idónea prestación del servicio que le pertenece.

4.7. Por lo tanto, y ante el problema jurídico planteado, se responde que no procede revocar la sentencia impugnada; por lo que confirmará.

5. Otras decisiones

5.1. Costas. No se condena en costas por el trámite en ésta segunda instancia, toda vez que de la conducta de las partes no se evidencia mala fe, ni son constitutivas de temeridad ni de abuso del derecho.



5.2. Comunicación y remisión. Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público en carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 17 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio.

SEGUNDO. DECLARAR que no hay condena en costas.

TERCERO. ORDENAR que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información, y (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

CUARTO. ORDENAR que en firme la presente providencia en el Tribunal Administrativo del Meta, se devuelva por la Secretaría de esa Corporación Judicial, el expediente al Despacho de origen-Juzgado de primera instancia, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada