

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**  
**Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá, veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Expediente n. °: 42384  
Radicado n. °: 47001-23-31-000-2007-00447-01  
Actores: Jaime Alfonso Porras Leal y otros  
Demandados: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro.  
Naturaleza: Reparación directa

*Temas: Acción de reparación directa. Valoración de documentos de los recortes de prensa y de las declaraciones extra proceso. Responsabilidad estatal por actos violentos de terceros en contra de la vida e integridad física de personas que solicitan protección. Reconocimiento de perjuicios morales por muerte. Reconocimiento de lucro cesante a favor de hijo.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 17 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

En el mes de septiembre del año 2002, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez solicitó ante el Ministerio del Interior y de Justicia fuera incluida en el programa de protección a personas en situación de riesgo, debido las amenazas de muerte que estaba recibiendo con ocasión de la actividad social que realizaba en la asociación ASODEMAG. La protección solicitada le fue denegada. Dichas amenazas también fueron denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación. El 23 de septiembre de 2005, la señora Franco Vásquez fue abordada por desconocidos en su residencia ubicada en la población de Ciénaga – Magdalena, quienes la hirieron con arma blanca y le propinaron varios disparos, la víctima falleció 3 días después.

### **I ANTECEDENTES**

## I. Lo que se demanda

1.- Mediante escrito presentado el 20 de septiembre de 2007 ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, los señores Jaime Alfonso Porras Leal, Jimcarlo Manuel Porras Franco, José Rodolfo Franco Valdés, Nancy Cecilia Franco Vásquez, Álvaro Alfonso Franco Vásquez, Lucy Marta Franco Vásquez y Rodolfo Antonio Franco Vásquez, a través de apoderado (fl. 12 y 13, c.1) presentaron **demanda de reparación directa** contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación (fl. , c. 1), con el fin de que se diera trámite favorable a las siguientes pretensiones:

**Primera.** La Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia – Nación (sic), es administrativamente responsable de los perjuicios materiales y morales causados al señor **JAIME ALFONSO PORRAS LEAL**, en calidad de cónyuge sobreviviente, a su menor hijo **JIMCARLO MANUEL PORRAS FRANCO**, a su padre **JOSÉ RODOLFO FRANCO VALDÉS**, a sus hermanos **NANCY CECILIA FRANCO VÁSQUEZ, ÁLVARO ALFONSO FRANCO VÁSQUEZ, LUCY MARTA FRANCO VÁSQUEZ y RODOLFO ANTONIO FRANCO VÁSQUEZ** por falla o falta del servicio de la administración, que condujo a la muerte de la señora **MÓNICA PATRICIA FRANCO VÁSQUEZ**.

**Segunda:** Condenar, en consecuencia, a la Nación colombiana – Ministerio del Interior y de la Justicia – Fiscalía General de la Nación, como reparación del daño ocasionado, a pagar a los actores, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral, subjetivos y objetivados, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo en la suma de (conforme lo probado dentro del proceso).

**Tercera:** La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la ejecutoria del correspondiente fallo definitivo.

**Cuarta:** La parte demandada deberá dar cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

2. Los hechos en que se fundaron las pretensiones de la demanda se resumen así (fl. 1 a 4, c.1):

2.1. El 16 de septiembre de 2002, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, presentó ante el CTI de la Fiscalía General de la Nación, escrito en el que puso en conocimiento las graves amenazas contra su vida y su núcleo familiar, para efectos de que fueran materia de investigación.

2.2. El 17 de octubre de 2002, la señora Franco Vásquez diligenció ante la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, solicitud formal de ingreso al programa de protección, respecto de la cual no obtuvo respuesta alguna.

2.3. De igual forma, el 18 de octubre de 2002, la señora Mónica Patricia Franco, también presentó ante la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, solicitud de ayuda económica, por cuanto para ese momento se encontraba huyendo de su tierra natal, debido a amenazas de muerte por parte de grupos subversivos, dada su condición de miembro de la Asociación de Interés Social y Desarrollo Comunitario del Departamento del Magdalena – ASODEMAG, donde fungía como tesorera.

2.4. La víctima recibió respuesta a la anterior solicitud el 14 de marzo de 2003, en la que el Ministerio del Interior dispuso no otorgarle ayuda humanitaria, por cuanto no encontró causal entre las presuntas amenazas y la actividad que esta desarrollaba.

2.5. El 23 de septiembre de 2005, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez fue asesinada en su residencia por integrantes de un grupo al margen de la ley, quienes penetraron en su casa ubicada en la población de Ciénaga – Magdalena.

## **II. Trámite procesal**

3. Surtida la notificación del auto admisorio a los entes demandados (fl. 62 y 66 c.1), estos presentaron escrito de **contestación** en los siguientes términos:

3.1. El **Ministerio del Interior y de Justicia** se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda (fl. 70 a 90, c.1), por cuanto:

3.1.1. Manifestó que según el artículo 82 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 28 de la Ley 782 de 2002, quien quisiera acceder al Programa de

Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, debía cumplir con los siguientes requisitos: (i) se tratara de un riesgo inminente; (ii) las amenazas debían provenir por causas del conflicto armado o la violencia política; (iii) demostrar conexidad entre el origen de las amenazas y la actividad como dirigente o activista de la organización a la que dice pertenecer; y (iv) se trataba de medidas temporales y sujetas a evaluación periódica.

3.1.2. Dijo que para acceder a dicho programa, era indispensable haber presentado denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación y la realización de un “*Estudio Técnico del Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza*”, que por regla general era realizado por el DAS, y en algunos casos por la Policía Nacional, y que conforme a la Directiva 11923 de 1997 constaba de varios niveles a saber: 1 bajo, 2 medio - bajo, 3 medio – medio, 4 medio – alto y 5 alto; cuyos equivalentes fueron denominados en las sentencias T-719 de 2003 y T-976 de 2004 como: mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado.

3.1.3. A partir del contenido de las sentencias de tutela, referentes a la graduación del riesgo o amenaza para efectos de identificar cuándo tiene el Estado que adoptar medidas especiales para garantizar la seguridad personal, estimó que conforme al artículo 28 de la Ley 782 de 2002, para acceder al programa de protección era necesario que se tratara de un “*riesgo inminente*” y que las obligaciones de protección eran de medio y no de resultado.

3.1.4. Agregó que toda persona tenía la obligación de asumir conductas preventivas que disminuyeran el riesgo, pues un comportamiento contrario facilitaba que el evento o amenaza se produjera.

3.1.5. Destacó que comoquiera que la señora Mónica Patricia Franco Vásquez no aparecía como integrante de la junta directiva de ASODEMAG, aquello no permitió establecer un nexo entre las presuntas amenazas que ella manifestó recibir por el hecho de pertenecer a dicha organización, de suerte que no era una persona que fuera objeto del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos de ese ministerio.

3.1.6. Para el caso bajo estudio, señaló que la solicitud de la señora Franco Vásquez fue estudiada por el DAS, y que posteriormente el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER la analizó en sesión de 14 de febrero de 2003, ocasión en la que consideró que las ayudas humanitarias solicitadas no aplicaban como medida de protección, por lo que recomendó que el caso fuera comunicado a la Red de Solidaridad Social.

3.1.7. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, habida cuenta que no era el ministerio la entidad a la que le correspondía la protección directa de las personas amenazadas por la violencia, pues era una función propia de los organismos de seguridad del Estado.

3.1.8. Formuló también la excepción de *“inexistencia del derecho”*, por cuanto en el presente caso no existía ningún derecho que reclamar por los demandantes, pues no podía el Estado responder por hechos originados en conductas de terceros ajenos a la actividad propia de la administración.

3.2. Por su parte, la **Fiscalía General de la Nación** en su escrito de contestación (fl. 117 a 122, c.1) planteó las siguientes excepciones:

3.2.1. *“Falta de interés en la causa por pasiva por inexistencia de la falla del servicio de la administración de justicia en el homicidio de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez”*, en razón a que su función radicaba principalmente en investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces competentes, sin que en este caso los hechos alegados se relacionaran con tal actividad estatal, por lo que no era la llamada a responder por la presunta omisión al deber de protección de la señora Mónica Patricia Franco.

3.2.2. *“Ineptitud sustantiva de la demanda en ausencia de nexo causal de responsabilidad”*, por cuanto no era posible afirmar que las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación no estuvieron ajustadas al ordenamiento constitucional y legal, de suerte que solo podría ser llamada a responder si se demostraba falla del servicio, la cual no se encontraba acreditada en este caso.

4. Vencido el periodo probatorio, el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante auto del 3 de junio de 2011 (fl. 278, c.1), corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar **alegatos de conclusión en primera instancia** y al agente del Ministerio Público para que emitiera concepto previa solicitud, los cuales intervinieron así:

4.1. La **Fiscalía General de la Nación** reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, esto es, la necesidad de demostrar que incurrió en falla del servicio. Además, dijo que no se encontraba legitimada en la causa por pasiva, pues no radicaba en cabeza suya velar por la protección física de los ciudadanos amenazados, con excepción de aquellos que se encontraran en el programa de protección a testigos, en razón de su vinculación a procesos penales. También dijo que se trataba de un hecho imputable a un tercero, habida cuenta que el asesinato de la señora Franco Vásquez correspondió a la grave situación de orden público y al actuar delictivo de grupos armados al margen de la ley (fl. 279 a 283, c.1).

4.2. El Ministerio del Interior y de Justicia y la parte demandante guardaron silencio.

5. Surtido el trámite de rigor, el Tribunal Administrativo del Magdalena profirió **sentencia de primer grado** el 17 de agosto de 2011, donde negó las pretensiones de la demanda (fl. 312 a 326, c.1), con fundamento en lo siguiente:

5.1. No accedió a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia e igualmente por la Fiscalía General de la Nación. Distinguió entre legitimación material y de hecho, y dio por acreditada esta última. Sobre la primera entidad, dijo que de conformidad con el Decreto 200 de 2003, era su función formular, evaluar y promover la política de Estado en materia de preservación del orden público; y respecto de la segunda, expresó que fue una de las entidades ante la cual la víctima puso en conocimiento las presuntas amenazas de que fue objeto y que era necesario analizar si la omisión que se le endilga pudo influir en el daño que se alega.

5.2. Sobre las demás excepciones, expresó que se referían a temas centrales de la *litis* que debían ser analizadas dentro del juicio de responsabilidad.

5.3. Tuvo por acreditado el daño, es decir, la muerte de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez e igualmente consideró como serias, graves e inminentes las amenazas hechas en el año 2002 contra su vida; esto con ocasión de la pertenencia de la víctima a una asociación de desarrollo social y comunitario, que tenía por objeto brindarle ayuda a la población desplazada y de la tercera edad, situación que puso en conocimiento del Ministerio del Interior y de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación.

5.4. Consideró que el régimen a aplicar en este caso era el de falla del servicio y que si bien dentro de este proceso no existía certeza de qué tipo de actuación desplegaron las autoridades demandadas, lo cierto era que la simple omisión no daba lugar a la existencia de responsabilidad, por cuanto era indispensable hacer una valoración conjunta de los medios probatorios disponibles a fin de verificar los siguiente: *“(i) que la población se dejó a merced de los grupos de delincuencia sin brindarles protección alguna, especialmente cuando se tiene conocimiento que los derechos de la población vienen siendo desconocidos por grupos al margen de la ley; (ii) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo; y (iii) no se solicita esa protección pero es evidente que la persona lo necesitaba”*.

5.5. Dijo que los elementos antes señalados no se presentaban en el presente caso, por cuanto no obraban en el expediente elementos de prueba que dieran cuenta de las condiciones de riesgo de la víctima y de la necesidad de su protección personal.

5.6. Aseveró que pese a que tres años antes de su muerte la señora Franco Vásquez informó de amenazas en su contra y solicitó protección al Ministerio del Interior y de Justicia y formuló denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, dentro del plenario *“no funge prueba alguna de la cual se pueda desprender que la accionante corría grave peligro”*.

5.7. Resaltó que ninguna de las pruebas dan cuenta de que la accionada hubiere impetrado “*en época cercana o concomitante con la ocurrencia de los hechos medida de protección alguna*” en torno a la existencia de nuevas amenazas que hiciera necesario brindarle protección especial.

5.8. Agregó que tampoco se encuentra demostrado que la muerte de la señora Mónica Patricia Franco fuera propiciada con la intervención de algún agente estatal, aparte de que no se conocían con exactitud las circunstancias particulares de su deceso al no haberse allegado el expediente penal que arrojaran más luces sobre los motivos que llevaron a su asesinato.

5.9. De esta manera, al no hallar acreditada la ocurrencia de una falla del servicio, consideró que las pretensiones no estaban llamadas a prosperar.

6. El 20 de septiembre de 2011, la parte demandante interpuso y sustentó **recurso de apelación** contra la anterior decisión, donde solicitó se revocara la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Magdalena y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda (fl. 302 a 310, c.2):

6.1. Hizo énfasis en el deber del juez de dirigir el proceso, destacando su potestad de obligar, en este caso, a la Fiscalía General de la Nación a allegar al presente proceso copia de los expedientes penales seguidos en razón de las amenazas recibidas por Mónica Patricia Franco como de la investigación seguida por su deceso, pruebas que fueron solicitadas en la demanda y decretadas en el auto de pruebas, y sobre las cuales la parte actora insistió en el transcurso del proceso.

6.2. De este modo, no aceptó que la primera instancia afirmara que no se encuentran probadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue asesinada la señora Franco Vásquez, puesto que esa era el punto de debate judicial frente a la Fiscalía General de la Nación, ente al que le endilgó el incumplimiento de su obligación de investigar, pese a los expresos temores expuestos por la denunciante ante las amenazas de que fue objeto.

6.3. Por otra parte, aseveró que sí se encontraba debidamente acreditado que la señora Mónica Franco presentó denuncia penal contra desconocidos que dirigieron una campaña de amenazas contra su vida y que la Fiscalía General de la Nación no demostró diligencia durante la investigación penal por esos hechos, dado que no emprendió actividades tales como haber ordenado interceptaciones telefónicas, llamamiento a validar o aclarar la denuncia, acercarse a la residencia de la denunciante, etc.

6.4. No aceptó que como sustento de la absolución de la responsabilidad de las demandadas se expresara que desde las amenazas ejercidas en 2002 no se hubieren denunciado o efectuado unas más recientes a la muerte de la víctima, como si las que se habían hecho *“estuvieron prescritas, envejedadas o cayeron en desuso por haber transcurrido 3 años, desde el evento de las amenazas y la muerte de la víctima.”*

6.5. Frente al Ministerio del Interior y de Justicia dijo que este, sin adelantar ninguna actuación administrativa, procedió a rechazar, sin motivación alguna, la ayuda humanitaria solicitada.

6.6. Sobre la conducta procesal de los demandados, destacó que pretendieron invertir la carga de la prueba, ya que una vez notificada la demanda les correspondía probar su acuciosidad, circunstancia que no ocurrió en este caso.

7. El 5 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo del Magdalena concedió la impugnación en el efecto suspensivo (fl. 336, c.2), que fue admitido por el Consejo de Estado en auto del 15 de noviembre de 2011 (fl. 340, c.2).

8. El 6 de diciembre de 2011, se expidió providencia que corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión** en segunda instancia (fl. 342, c.2), término dentro del cual, las partes intervinieron, así:

8.1. La **Fiscalía General de la Nación** compartió en su totalidad la decisión de primera instancia y reiteró todos y cada uno de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, por cuanto los hechos cuestionados por la parte actora no se ajustaban a los requisitos exigidos para que se pudiera constituir

una falla del servicio que comprometiera su responsabilidad, máxime cuando no se encontraba en cabeza suya velar por la protección personal de los ciudadanos amenazados, con excepción de aquellos que se encontraran en el programa de protección a testigos en razón de su vinculación a procesos penales (fl. 343 a 346, c.2).

8.2. La parte demandante, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 347, c.2).

## CONSIDERACIONES

### I. Presupuestos procesales de la acción

9. Por ser la demandada una entidad pública, el presente asunto es de conocimiento de esta **jurisdicción**, de acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

10. La Sala es **competente** para resolver el presente asunto iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en razón del recurso de apelación presentado por la parte demandante, en un proceso con vocación de doble instancia, dado que la cuantía de la demanda, determinada por la suma de todas las pretensiones, supera la exigida por la norma para tal efecto<sup>1</sup>.

11. La acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo es la **procedente** en este caso, por cuanto la producción o fuente del daño alegado se atribuye a las acciones u omisiones presuntamente cometidas por entidades estatales, tales como el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, los cuales, según la parte actora, le provocaron perjuicios morales y materiales que deben ser

---

<sup>1</sup> La demanda fue presentada el 20 de septiembre de 2007, luego de la implementación de los juzgados administrativos y en vigencia de la Ley 446 de 1996, que en el artículo 40, modificadorio del artículo 132 del C.C.A., dispuso que los Tribunales Administrativos tenían competencia en primera instancia de las demandas de reparación directa cuando la cuantía exceda de 500 smlmv. A ello se aúna que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se interpuso el 20 de septiembre de 2011, esto es, en vigencia de la Ley 1395 de 2010 que en el artículo 3 dispuso que la cuantía se contabilizaría *“por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda”*. Así, se tiene que comoquiera que en la demanda, la suma de todas las pretensiones asciende a más de \$600.000.000, esta excede el valor de 500 smlmv del año 2007, esto es, 216.850.000, por lo que claramente el proceso tiene vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado.

indemnizados integralmente.

12. En cuanto a la **legitimación en la causa** por activa, se encuentra acreditada por los familiares de la víctima Mónica Patricia Franco Vásquez, quienes figuran como demandantes en este asunto, es decir: el señor Jaime Alfonso Porras Leal en su condición de cónyuge supérstite<sup>2</sup>; Jimcarlo Manuel Porras Franco, en su calidad de hijo<sup>3</sup>; José Rodolfo Franco Valdés en su condición de padre<sup>4</sup>; y Nancy Cecilia Franco Vásquez, Álvaro Alfonso Franco Vásquez, Lucy Marta Franco Vásquez y Rodolfo Antonio Franco Vásquez, en su calidad de hermanos<sup>5</sup>.

13. Frente a la **legitimación en la causa por pasiva**, la Sala observa que esta se predica de la Fiscalía General de la Nación, entidad que según los hechos de la demanda, se encargó de recibir las denuncias hechas por parte de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez por las presuntas amenazas hechas contra su vida y se le endilga el desconocimiento a los deberes de investigación.

13.1. De igual modo, se advierte legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy solo Ministerio del Interior), autoridad respecto de la cual los accionantes aducen tenía a su cargo el programa de protección a testigos y personas amenazadas al que la víctima solicitó fuera incluida para efectos de proteger su integridad personal.

14. Concerniente a la **caducidad**, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, instituye un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la causa del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente), y vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

---

<sup>2</sup> Conforme al registro civil de matrimonio, indicativo serial n.º 03596348 de la Notaría Única de Ciénaga – Magdalena (fl. 31, c.1).

<sup>3</sup> Acorde con el registro civil de nacimiento, indicativo serial n.º 20362949 de la Notaría Única de Ciénaga – Magdalena (fl. 39, c.1).

<sup>4</sup> Tal como apareced acreditado con el registro civil de nacimiento, indicativo serial n.º 0677136, de la Notaría Única de Ciénaga – Magdalena (fl. 40, c.1).

<sup>5</sup> Según se puede constatar con las copias de los registros civiles de nacimiento que aparecen a folios 41, 45, 47 y 49 del cuaderno principal.

14.1 Conforme a lo anterior, el término de caducidad en este caso debe ser computado desde el día que se produjo el deceso de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, daño cuya reparación se pretende con la demanda, hecho que tuvo lugar el 26 de septiembre de 2005<sup>6</sup>, por lo que la parte actora podía presentar acción de reparación directa hasta el 27 de septiembre de 2007, y comoquiera la demanda se radicó el 20 de septiembre de 2007 (fl. 11, c.1), lo fue dentro del término bienal que establece para tal efecto el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

## **II. Problema jurídico**

15. La Sala debe establecer si la muerte de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez es un daño atribuible a las entidades demandadas, debido a una actuación irregular u omisiva de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio del Interior), o si por el contrario, como lo manifiesta la parte accionada y se da a entender en la sentencia de primera instancia, está comprobada la causal excluyente de responsabilidad por el hecho de un tercero, al tratarse de una acción perpetrada por miembros de un grupo al margen de la ley, entendido como un hecho que los organismos accionados no estaban llamados a evitar en ese caso.

## **III.- Validez de los medios de prueba**

16. **En lo relativo a los recortes de prensa.** La parte demandante adjuntó tres recortes de prensa: en dos de ellos no es posible observar en qué medio escrito fueron publicados (fl. 56 y 57, c.1), y otro es del periódico *“El Informador”* de la ciudad de Santa Marta, sección “sucesos”, titulado *“Hieren de gravedad a esposa de implicado en caso Salesiano”* (fl. 58, c.1). Al respecto, los lineamientos del precedente de la Sección Tercera han indicado que la información que aparece en los artículos de prensa podrá ser valorada como una prueba documental que da cuenta únicamente de la existencia de la información y que la

---

<sup>6</sup> Así se desprende de la copia del registro civil de defunción, emitido por Registraduría de Santa Marta (fl. 32, c.1).

noticia fue publicada, sin que constituya por sí sola un medio idóneo que acredite la veracidad y autenticidad de su contenido<sup>7</sup>.

16.1. Estos medios probatorios, de conformidad con la decisión de la Sala Plena de la Corporación del 29 de mayo de 2012<sup>8</sup> no tienen, por sí mismos, la suficiente entidad para probar la veracidad del contenido de la información divulgada, por lo que su eficacia probatoria descansa en el vínculo de conexidad que acredite con otros elementos probatorios obrantes en el plenario. En consecuencia, *“(…) cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc), en el campo probatorio puede servir solo como un indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos”*.

16.2. Así las cosas, de acuerdo con el precedente jurisprudencial, la Sala procederá a valorar probatoriamente los recortes de prensa y dilucidará si existe un nexo o vínculo de la divulgación del hecho con los demás medios de prueba obrantes en el proceso, de modo que se puedan tener por ciertos los hechos narrados en el respectivo medio de comunicación.

16.3. **De la prueba trasladada.** Según el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al procedimiento administrativo en atención a lo establecido en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, las pruebas practicadas válidamente en un proceso judicial podrán trasladarse a otro en copia auténtica y serán apreciables sin mayores formalidades, *“siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella”*. En consecuencia, los medios de convicción obrantes en el proceso penal, n. ° 6482, adelantado ante la Unidad 20 Seccional de Fiscalías de Ciénaga, por las amenazas hechas en contra de la señora Mónica Patricia Franco serán valoradas por la Sala, dado que se trata de una

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de agosto del 2011, rad. 20325, M.P. Mauricio Fajardo Díaz.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, rad. 11001-03-15-000-2011-01378-00 (PI), M.P. Susana Buitrago Valencia.

investigación seguida por la Fiscalía General de la Nación, que igualmente hace parte de la persona jurídica Nación integrada por el Ministerio del Interior.

## **V. Relación probatoria**

17. En el proceso fueron aportados, decretados y allegados los siguientes medios de prueba relevantes:

17.1. El 12 de septiembre de 2002, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, presentó ante la Inspección de Policía Permanente de Ciénaga – Magdalena, denuncia por un delito contra el patrimonio económico (fl 27, c.1), en la que expresó:

Señor inspector, tengo un predio ubicado en la calle 15 con la carrera 2 y 3 en vía troncal del caribe, donde se venían desarrollando actividades sociales, con destino al sector desplazado que apoya nuestra organización no gubernamental ONG – ASODEMAG. Allí se cumplían bailes, bingos, tómbolas, bazares y algunas presentaciones de orden cultural, con el fin de destinar esos fondos a los desplazamientos de comisiones o personas a la ciudad de Bogotá para tramitar y gestionar las ayudas estatales y privadas que pudiéramos conseguir. El señor Ricardo Vanegas Franco, era el encargado además de otras actividades que se desarrollaban con mucha organización (sic) de la vigilancias permanentes (sic) de los bienes muebles destinados al uso del predio mencionado, fue objeto de amenazas por parte de un grupo de personas armadas, quienes conminaron para que se retirara inmediatamente de ese sitio, so pena de pagar con su vida el insistir (sic) quedarse en ese lugar, en el día de ayer, siendo como las 5:00 p.m., llegué al sitio mencionado me sorprendo al ver que habían tumbado una pared por la cual penetraron y se sustrajeron los siguiente: cuarenta y seis (46) palos maderas.

17.2. El 16 de septiembre de 2002, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, radicó oficio ante el Cuerpo Técnico de Investigaciones – CTI, de la Fiscalía General de la Nación, para efectos de poner en conocimiento las amenazas hechas en su contra (fl. 37, c.1), donde afirmó:

1. En días pasados recibí una hoja de papel, que me fue entregada personalmente por un señor, que yo no conozco, y es hasta el momento y no lo he vuelto a ver. Yo no presté atención.
2. Me he preocupado por lo anterior, porque ahora recibo unas llamadas, muy tarde en la noche, donde me están lanzando amenazas contra mi vida y la de mi

hijo. Solo me viene recordando que me retire de las actividades sociales que he venido desarrollando en pro de aquellas personas desplazadas por la violencia.

3. En días pasados estuve en la ciudad de Bogotá y fui abordada por una persona desconocida para mí (una mujer) y me dio mucho miedo, ya que me encontraba solo (sic) en esa ciudad diligenciando unos recursos de Red para el pago de Seguro a unos desplazados, y he tenido que suspender tales actividades.

17.3. El 24 de septiembre de 2002, la Defensora del Pueblo Regional Magdalena, certificó que en sus archivos existía una queja radicada por la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, quien manifestó haber recibido amenazas contra su vida y la de su empleado Ricardo Vanegas Franco (fl. 26, c.1).

17.4. El 16 de octubre de 2002, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, solicitó asilo ante la Embajada de Canadá – Programa de Refugiados, debido a las amenazas de las que dijo ser víctima desde el año 2000, debido a su trabajo como tesorera de ASODEMAG (fl. 34 y 35,c.1).

17.5. El 17 de octubre de 2002, bajo radicado n.º 016452, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, diligenció solicitud de vinculación al programa de protección a personas ante la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en la que puso de presente que había recibido amenazas escritas y telefónicas (fl. 23, c.1), así:

Como yo he sabido por comentarios de amistades que acudiendo a ustedes para acogerme al programa de protección de derechos humanos que ofrece el Ministerio del Interior, que es la única alternativa que puedo encontrar para mi protección y la de mi familia, mientras se me define un asilo en otro país, yo les ruego que ustedes mismos me definan la protección más segura, porque yo no conozco de estrategias de seguridad, lo único que sé es de situación de inseguridad que me ha tocado vivir estos dos últimos años.

Por ser fundadora de una ONG (ASODEMAG) en el Departamento del Magdalena orientada al servicio comunitario, ayudar a los desplazados y a las personas de la tercera edad, he sido víctima de chantajes y amenazas por grupos subversivos, ellos me presionan para que no continúe con esta organización, porque o sino (sic) me matan a mi familia y a mí también, amenazas recibidas por llamadas y pasquines en un lote donde realizábamos eventos para recaudar fondos de ayuda, para lo mismo fuimos desterrados por saqueos dentro del mismo y obligados a abandonarlos (sic). Como para mi es imposible continuar con este proyecto, me he visto en la obligación de

desertar de mi tierra natal por miedo a ser asesinada, yo pido protección para mi familia y para mí<sup>9</sup>.

17.6. Igualmente, aparece escrito con radicado del 18 de octubre de 2002 en el Ministerio del Interior y de Justicia, por medio del cual la señora Mónica Franco no solo solicitó protección personal, sino también ayuda económica para su sostenimiento, por cuanto reiteró que se encontraba huyendo del municipio de Ciénaga debido a las amenazas de muerte recibidas en su contra (fl. 24, c.1).

17.7. El 28 de noviembre de 2002, la Coordinadora del Grupo de Protección del Ministerio del Interior, dirigió oficio al Departamento Administrativo de Seguridad, para efectos de que ese organismo adelantara el estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez (fl. 109, c.1).

17.8. El 28 de marzo de 2003, el Grupo de Protección del Ministerio del Interior remitió oficio con destino a ciudad de Soacha, donde aparentemente residía para la época la señora Mónica Patricia Franco, en el cual se le informaba que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER había recomendado negar su solicitud, por cuanto *“en proceso de verificación de la documentación se pudo determinar que no existe nexos causal entre las amenazas y la actividad desarrollada como líderes”* (fl. 111, c.1).

17.9. El 11 de abril de 2003, mediante oficio, el Grupo de Protección del Ministerio del Interior, puso en conocimiento de la Coordinadora Nacional del Programa de Atención a la Población Desplazada por la Violencia de la Red de Solidaridad Social, la situación de la señora Mónica Franco y Ricardo Hernán Vanegas *“quienes manifiestan que se encuentran desplazados en la ciudad de Bogotá, provenientes del Departamento del Magdalena y han solicitado apoyo económico al programa”* (fl. 113, c.1).

---

<sup>9</sup> En dicho escrito aparece que se anexaron los siguientes documentos: (i) denuncia contra el patrimonio económico, (ii) denuncia hecha ante el CTI de Ciénaga – Magdalena; (iii) constancia de queja ante la Defensoría del Pueblo de Ciénaga – Magdalena; y (iv) constancia de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación.

17.10. Mediante escrito enviado vía fax el 5 de mayo de 2003 al Ministerio del Interior, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, insistió en su solicitud de ser tenida en cuenta para el programa de protección a testigos y personas amenazadas (fl. 28 y 29, c.1), pues expresó que hasta esa fecha aún no había sido resuelta:

Lo anterior, teniendo en cuenta que desde el mes de octubre del 2002, presenté lo indicado en la referencia, me he visto avocada a la degradante mendicidad, fenómeno bastante denigrante para una persona como yo, que soy profesional y desarrollaba mis actividades de carácter social, las cuales me llevaron a ser un objetivo militar para los dementes enfermizos de la violencia en nuestra sufrida Nación.

17.11. Aparece oficio del 13 de enero de 2004, a través del cual, el Ministerio del Interior y de Justicia le volvió a comunicar a la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, que el 14 de febrero de 2003 el Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo había decidido negar su solicitud de protección (fl. 116, c.1).

17.12. A folio 30 del cuaderno principal, aparece oficio sin fecha, dirigido al entonces Presidente de la República (fl. 30, c.1), donde informó su situación de persona amenazada por grupos armados al margen de la ley y su condición de desplazada:

Me encuentro desesperada por mi grave situación, sin recursos y sin trabajo, mi pecado fue por razones de sensibilidad social, desarrollar trabajos para defender ancianos y niños, pero la cosa se me puso al rojo vivo cuando a estos mismos ancianos y niños se convirtieron en desplazados de la Zona Bananera del Departamento del Magdalena, ante las amenazas insistentes de los grupos armados al margen de la ley.

Ahora yo hago parte de los innumerables desplazados de este país, tuve que abandonar mi hogar para evitar que fuesen alcanzados en esta guerra psicológica, sobre todo a mi pequeño hijo de nueve años de edad.

17.13. En respuesta tal solicitud, el 23 de abril de 2003, la Secretaría Privada de la Presidencia de la República informó que la anterior petición había sido remitida a la Red de Solidaridad Social (fl. 36, c.1).

17.14. La Fiscalía Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Ciénaga, allegó a este proceso, copia del expediente penal con radicado n.º 6482, relativa a la investigaciones realizadas por esa entidad, relacionadas con

las amenazas hechas en contra de la señora Mónica Franco Vásquez, del cual se destacan las siguientes piezas procesales:

17.14.1. Escrito sin fecha (fl. 244, c.1), en el que se lee:

TENEMOS INFORMACIÓN PRECISA DE SUS ACTIVIDADES CON LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA RED DE SOLIDARIDAD, EN EL TRABAJO QUE USTED LLEVA A CABO A (SIC) TENIDO LA ORIENTACIÓN DE LABORES QUE BENEFICIAN A PERSONAS DESPLAZADAS DE LA REGIÓN DE LA ZONA BANANERA Y PUEBLO VIEJO. PERSONAS QUE ENTRE ELLAS SE ENCUENTRAN COLABORADORES Y AMIGOS DE LOS PERROS ESOS QUE SON SECUESTRADORES DE FINQUEROS Y GANADEROS.

AMIGABLEMENTE LA ESTAMOS ALERTANDO. DEJE ESO. NO AYUDE MÁS A ESOS PERROS COLABORADORES. PUEDE ARREPENTIRSE USTED O SU FAMILIA O PUEDE ENCONTRARSE CON LA MUERTE. Y ES MUY FÁCIL LOGRARLO EN ESTA REGIÓN.

NO JODA MÁS CON ESOS ARRASTRADOS.

AUTODEFENSAS DE LA ZONA BANANERA

17.14.2. El 20 de septiembre de 2002, con base en la denuncia formulada por la señora Mónica Patricia Franco, la Unidad 20 Seccional Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito, dio apertura a la instrucción previa y ordenó las pesquisas pertinentes (fl. 246 y 247, c.1).

17.14.3. El 26 de septiembre de 2002, la señora Mónica Franco rindió declaración jurada ante dicha fiscalía en la que ratificó su denuncia (fl. 248 y 249, c.1), en los siguientes términos:

PREGUNTADO: Díganos por qué medios o formas se entera usted del panfleto. CONTESTÓ: Lo tiraron por debajo de la puerta. PREGUNTADO: Qué tiempo tiene de laborar en su cargo. CONTESTÓ: 5 años, primera vez que le aparece un panfleto, lo que pasa es que considero que una recibe las donaciones dadas por el Gobierno para los desplazados y a su vez es gente que ha tenido muchos problemas, más el objetivo de la ONG ES BRINDARLE UN BENEFICIO SOCIAL, sin tener en cuenta la clase de personas de dónde venga y cómo son, mi compañero el asistente de la vicepresidencia de la ONG RICARDO HERNÁN VANEGAS FRANCO, también ha recibido amenazas por parte de los grupos subversivos, ellos nos dicen que nos retiremos de inmediato del cargo y abandonemos los compromisos con estos beneficiarios que en verdad necesitan ayuda del Gobierno. Hemos recibido amenazas telefónicas, amenazándonos para retirarnos de nuestras obligaciones y para que no sigamos desempeñando la labor que hemos venido haciendo por el bien de la comunidad (...)

17.14.4. El 3 de febrero de 2003, el Jefe de la Unidad Local del CTI informó que aparte de los hechos antes enunciados por la víctima (fl. 256, c.1), en entrevista esta había agregado lo siguiente:

También dice la denunciante que el día 16 de septiembre de 2002, encontrándose ella en la ciudad de Bogotá, exactamente en la calle 7ª con carrera 4ª, frente a las instalaciones de la Red de Solidaridad Social, una mujer alta, morena de aspecto costeño, se le acercó haciéndole preguntas indiscretas, si temía por su familia. Dice la denunciante no tener idea alguna de los posibles autores de los hechos por ella denunciados.

Por otra parte se adelantaron labores investigativas en el perímetro urbano de esta ciudad, entrevistando a diferentes personas, realizando consultas con personal de inteligencia de otras entidades, sin que se hubiere logrado obtener resultados positivos.

17.14.5. El 10 de marzo de 2003, la Unidad 20 Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Ciénaga, resolvió abstenerse abrir investigación por las denuncias hechas por la víctima (fl. 260 y 261, c.1), por cuanto:

Haciendo un análisis detallado de las piezas procesales que obran en el informativo previo, es fácil inferir que las presuntas AMENAZAS que recibiera MÓNICA PATRICIA FRANCO VÁSQUEZ escapan a la órbita delictual que el legislador estampó en el artículo 347 del Código Penal: “El que por cualquier medio apto para difundir el pensamiento, atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes ...”.

Del mismo texto de la denuncia formulada, se desprende que las amenazas que denunciara MÓNICA PATRICIA FRANCO VÁSQUEZ, no trascendieron su esfera meramente personal o privada, como tampoco contienen connotaciones políticas, además el informativo cuenta con el Informe n.º 120 del CTI de esta ciudad, donde manifiestan que la denunciante no tiene idea de los posibles autores de los hechos y llevaron a cabo labores de inteligencia del perímetro urbano de esta ciudad sin obtener resultados positivos.

17.15. Informe Técnico de Necropsia Médico Legal n.º 2005P-02040500222, practicado el 26 de septiembre de 2005, por la Regional Norte – Seccional Magdalena del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al cadáver de Mónica Franco Vásquez, firmada por el médico Argemiro César Cantillo Orozco (fl. 18 a 22, c.1):, donde se consignó:

Nombre: Mónica Franco Vásquez.  
Edad: 38 años.  
Sexo: Femenino.  
Fecha de ingreso: Sep-26-2005 (...)  
Fecha de muerte: Sep-26-2005 Hora: 11:00 (...)

## I. INFORMACIÓN DISPONIBLE AL MOMENTO DE INICIAR NECROPSIA

.- DOCUMENTOS RECIBIDOS: Acta de inspección del cadáver n.º 214 realizada por la Fiscalía 19 Seccional, la cual describe que los hechos fueron en Ciénaga – Magdalena el día 23 de septiembre de 2005 en la calle 13 n.º 2-32. La diligencia de inspección se realizó (sic) en la UCI de la Clínica Mar Caribe. El acta anota además que en los hechos resultó víctima Damar de la Rosa Escobar.

Se tiene además como información previa, resumen de historia clínica de la Clínica Mar Caribe, la cual describe: paciente femenina de 38 años de edad, quien ingresa inicialmente al Hospital San Cristóbal de Ciénaga el 23 – 09 – 2005, no especifica hora, con herida en cráneo con arma de fuego, inconsciente, se le realiza incubación orotraqueal y es trasladada a la Clínica del Mar Caribe ingresando a la U.C.I. En muy malas condiciones generales, hemodinámicamente estable, con ventilación mecánica, en coma profundo, con movimientos de decorticación; al examen físico: herida por proyectil por arma de fuego en parietal derecho e izquierdo, con exposición de masa encefálica, otorragia bilateral, epistaxis, heridas múltiples por objeto corto punzante en cuello y hombro izquierdo. Se realizó junta médica y se determinó muerte cerebral. Paciente que no tiene evolución satisfactoria, en coma profundo, realiza bradicardia, posteriormente paro cardíaco. Fallece 26-09-2005 a las 11:40 horas (...)

### HIPÓTESIS PLANTEADA POR LA AUTORIDAD:

- Manera aparente de muerte: Homicidio.
- Causa o Mecanismo de Muerte: Proyectil de Arma de Fuego

### RESUMEN DE HALLAZGOS

Herida por PAF, la cual dejó como lesiones importantes: Fractura ósea de temporal izquierdo; fractura temporo-parietal izquierda; hemorragia subaracnoidea generalizada; laceración encefálica de lóbulo temporal derecho y parietal bilateral; hemorragia intraparenquimatosa difusa e intraventricular.

Heridas cicatrizales de partes blandas en hombro y cuello lado izquierdo.

17.16. El deceso de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez fue registrado bajo el indicativo serial n.º 5391983 de la Registraduría del Estado Civil de Santa Marta, donde se anotó como lugar de defunción la ciudad de Santa Marta el 26 de septiembre de 2005 (fl. 32, c.1).

17.17. A folios 52 a 55 del cuaderno principal, reposa Certificado de Existencia y Representación, expedido por la Cámara de Comercio de Santa Marta el 18 de septiembre de 2002, donde hizo constar la existencia de la Asociación de Interés Social y Desarrollo Comunitario del Departamento del Magdalena – ASODEMAG, inscrita el 27 de julio de 1998, como entidad sin ánimo de lucro (fl. 52 a 55, c.1). Sobre su objeto y representación de la misma, se destaca:

- a. Elaboración y presentación de proyectos para la construcción, adecuación y mantenimiento de obras públicas de interés social (...)
- b. La ejecución de obras públicas de interés social.
- c. Fomentar el desarrollo pesquero, agrícola y pecuario.
- d. Estudiar y analizar necesidades, intereses e inquietudes de la comunidad departamental y presentar propuestas de solución.
- e. Trabajar por establecer los procedimientos que permitan fomentar el desarrollo del liderazgo en la comunidad departamental.
- f. Fomentar la capacitación de la comunidad departamental en la participación de sus derechos y deberes ciudadanos (...)
- i. Buscar que la asociación obtenga una representación en el liderazgo departamental, en las corporaciones públicas e instituciones sociales que promuevan el desarrollo de la comunidad del Departamento del Magdalena (...)

Que según Acta n.º 2 del 30 de mayo de 1998, correspondiente a la Asamblea de Asociados de la entidad: ASOCIACIÓN DE INTERÉS SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO DEL MAGDALENA, cuya parte pertinente se inscribe en esta Cámara de Comercio el 17 de julio de 1998, bajo el n.º 817 del libro respectivo, fueron hechos los siguientes nombramientos:

PRESIDENTE: BERENICE ISABEL ROMERO HORTÚA C.C. # 32.709.515  
VICEPRESIDENTE: **JOSÉ JOAQUÍN NAVARRO BOLAÑO** C.C. # 12.525.693.

17.18. A folios 56 a 58, aparecen 3 recortes de periódicos alusivos a la muerte de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez, que refieren a un atentado ocurrido el 23 de septiembre de 2005 en su casa ubicada en la ciudad de Ciénaga – Magdalena.

17.19. En este proceso, ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, se recibieron sendos testimonios solicitados por las partes, a saber:

17.19.1. El 5 de mayo de 2009, declaró el señor Heberth Enrique Escorcía Hernández, quien dijo haber conocido a la señora Mónica Franco por ser amigo y por circunstancias de trabajo, y sobre los hechos de la demanda (fl. 168, c.1), expresó:

El declarante una vez ilustrado por parte del Magistrado acerca de los hechos plasmados en la demanda manifiesta lo siguiente: "conocí a la doctora MÓNICA FRANCO VÁSQUEZ en el año 1995 porque fue vinculada a la Administración Pública del municipio de Pueblo Viejo, por un contrato para que prestara los servicios de citología en el Hospital Local de Primer Nivel del municipio. De ahí veníamos entablando muy buenas relaciones ya que yo me desempeñaba como auditor de la Contraloría General del Departamento ante la Alcaldía de Pueblo Viejo, **También tengo el conocimiento de que ella hacía parte de una ONG en la cual era tesorera de la misma.** Estaba casada. La ONG se dedicaba a contratar con el municipio de Ciénaga y obtuvo dos contratos más o menos; el objeto era que ellos contrataban con el municipio de Ciénaga y cualquier otra entidad, conseguían cualquier tipo de contrato y se buscaban a la persona profesional en el área para ejecutar la obra. En el municipio de Pueblo Viejo, tenían un criadero de camarón, en ese lapso de tiempo, por el año 2002, en esa constante relación, me había comentado una vez que la estaban amenazando pero ella me decía que "no le paraba bolas a eso porque ella no tenía problemas con nadie" pero no me comentó nunca quien la amenazaba, hasta donde la conocí era un señora dedicada a sus actividades, dedicada a su hogar, a su hijo, a su esposo. En ese lapso de tiempo también me había comunicado que había viajado a Bogotá, ya tratando con mayor seriedad la cosa de la amenaza, y que fue a Bogotá a plantear eso en una entidad como el DAS. Después de eso, me vine a enterar de que la habían pegado unos tiros en su propia casa en el mes de septiembre del año 2005, cosa que me conmovió mucho por la gran relación amistosa que tenía con la señora. (Se destaca)

17.19.2. El 14 de octubre de 2009, rindió testimonio el señor José Joaquín Navarro Bolaño, de profesión ingeniero agrónomo, quien dijo conocer a la señora Mónica Franco por cuestiones de trabajo (fl. 198, c.1), de suerte que manifestó:

CONTESTO: yo conocía a la señora MONICA en el último trabajo que tenía cuando era director de HUMATA en el municipio de Pueblo Viejo. **Ella llegó a pedirme asesoría para fundar una asociación la cual se hizo y se llamó ASODEMAG. Se fundó esa asociación de la cual me pusieron a mí como Vice- Presidente y la señora Mónica como tesorera.** Con esa asociación se consiguieron dos proyectos, se hizo un alcantarillado en un barrio de Ciénaga lo cual se entregó a satisfacción, luego se consiguió otro proyecto para la alimentación de ancianos que también se realizó con todas las de la Ley. Así fue como conocí a la señora Mónica. **Al realizar esos proyectos empezó cierta intriga de personas desconocidas que no se supo o no se sabe, empezaron las amenazas contra ella y ella se vio obligada a pedir protección al Estado.** Por la relación que teníamos supe que hizo vueltas hasta en la embajada de Canadá para una posible ida para allá, después para mí fue tan extraño eso de su muerte en la forma que sucedió, pensábamos que era como una especie de atraco o algo porque su casa se encontró toda desordenada como de personas que buscaban algo y ella toda amordazada y en ese momento también cayó la muerte de un muchacho que andaba con ella y que fue degollado. A partir de la fecha entonces yo como era bastante allegado a la familia me di cuenta de la gran

necesidad que pasaba su familia **porque ella era el eje de esa casa, la que mantenía a sus papás y a una hermana que tiene dificultades de vista, y después a medida que va pasando el tiempo se vio que hubo como una red, como una mafia que acabaron con su vida** y esos son los hechos que yo puedo relatar. (Se destaca)

17.19.3. El 14 de octubre de 2009 declaró la señora Mabel Cano, dijo ser ingeniera industrial de profesión, vivir en el municipio de Ciénaga (fl. 200 y 201, c1), quien manifestó:

CONTESTÓ: la demanda es por la muerte de la señora Mónica Franco por unas amenazas que le hicieron a ella, ella según relata ella misma recibe amenazas entre los años 2000 y 2002, ella recibió inicialmente amenazas por celular luego un pasquín, cuando ella me hace el comentario de que está siendo amenazada ella lo llamó como una molestia dijo: me están mamando gallo me dicen que me cuide que cuidado y que no sabía de dónde venían las amenazas, entonces nosotras teníamos una amistad bastante estrecha y ella me comenta y yo tampoco tomé nada en serio y lo que le dije fue por qué no vas a la Fiscalía y dices lo que te está pasando porque yo no veo la magnitud del problema pero el problema es serio, **tengo conocimiento que se acercó a la fiscalía de Ciénaga e instauró la denuncia y cesaron las amenazas ya no recibió más pasquín ni llamadas y cambió de número telefónico (celular)**, posteriormente me desvinculo de ella porque yo me fui para Barranquilla y después le pregunté cómo iban las amenazas y me dijo que recibía llamadas y que le colgaban el teléfono hasta que me enteré de la muerte de ella que eso si fue terrible. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho que actividad laboral o social desarrollaba la referida señora Mónica Franco y si esas amenazas pudieron haber surgido por virtud de esa actividad CONTESTÓ: bueno, Mónica Franco tenía su profesión de citóloga el cual ejerció en Guacamayal en una Clínica, posteriormente como que ya no le llamaba la atención la citología y se dedicó a comercializar ropa y calzado, **como en el año 1994 o 1995 funda una Asociación que se llamó o se llama ASODEMAG a la cual ella pertenecía y era el núcleo de esa asociación** y el objeto de la asociación es que ella licita y gana uno de un alcantarillado y de un comedor de ancianos, cuando el comedor está funcionando había quejas públicas en la radio llamaban anciano sus familiares y los ediles hacer de que si arroz no estaba bien, que la carne estaba cruda, que el programa se estaba desarrollando mal, el contrato termina como en el año 2001 y el del alcantarillado fue como en el 1989 (sic) y en este tuvo más problemas se presentaron más inconvenientes, pero se ejecutó el contrato, ahí se dedica gran parte de su vida a licitar y siguió con su asociación buscando contratos luego yo me voy a Barranquilla a trabajar y pierdo el 80% de la comunicación con la señora Mónica Franco y no hubo más contratos, las amenazas ella me las comenta como en el año 2000 cuando estaban en la ejecución del contrato de los ancianos, ASODEMAG sigue y no se después que más pasó con la asociación hasta que me enteré de la muerte de la señora Mónica como en el 2005 y no sé si la asociación seguían (sic) (...) CONTESTÓ: Mónica algún día hablando me dice que ella tenía temor de estar en Ciénaga pero como yo no veía las cosas desde la óptica de ella y me dice que va a acudir otras instancias y ella me dice que viaja a Bogotá y que va a la embajada de Canadá y estuvo también en otras instituciones en Bogotá pero no sé exactamente cuáles son (...) PREGUNTADO: Diga a este despacho si usted tuvo alguna información de

las múltiples diligencias que hizo la señora Mónica Franco a la Fiscalía y si ella tuvo respuesta de alguna de estas entidades. CONTESTO. Ella me manifiesta que va en primera instancia a la Fiscalía seccional Ciénaga y lleva el pasquín y me manifiesta que los señores de la fiscalía le dicen que tome las medidas de seguridad preventiva como cambiar su número de celular y que ellos iban a tomar las medidas del caso, algo como de control o de fondo no vi que la fiscalía hizo nada, tanto así que ella acude a Bogotá, realmente yo no vi que hicieron nada para evitar eso (...) PREGUNTADO: Sírvase decir a este despacho cuales fueron las medidas de seguridad adoptadas por la señora Franco en atención a las recomendaciones dadas por la Fiscalía. CONTESTÓ. Las que anteriormente había dicho, ella cambia el número de celular medidas que no tienen peso y le dicen que no ante a (sic) altas horas en la calle pero yo no vi medidas de seguridad medidas preventivas como tal. Se le pregunta al testigo si tiene algo más que agregar, enmendar o corregir a su declaración, quien manifiesta: Quiero decir que la señora Mónica Franco era una persona que su objetivo era trabajar para la comunidad y por eso era reconocida por la sociedad por sus diferentes obras sociales que realizó.

17.19.4.. El 14 de octubre de 2009 también rindió declaración la señora Carmen Alicia Elías García, quien dijo ser docente y vecina de la señora Mónica Franco (fl. 202, c.1), sobre las amenazas que recibió esta última, relató:

CONTESTO: Es referente a Mónica Franco de Porras, esta niña era la última de la familia Franco Vásquez la conocí desde que era una niña porque su hermana y yo estudiábamos juntas en el colegio la Presentación, allí hacíamos muchas tareas y de esa manera nos conocimos, Mónica creció y se hizo citóloga, contrajo matrimonio con Jaime Porras Leal, era una mujer inquieta, le gustaba trabajar en forma particular y a veces trabajaba con la administración. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho que actividad laboral o social desarrollaba la referida señora Mónica Franco y si esas amenazas pudieron haber surgido por virtud de esa actividad. CONTESTO. Ella trabajaba como le dije antes de manera particular en diferentes actividades y también a veces trabajaba en proyectos y realmente no sé si tenía algo que ver con la administración municipal, y **ella tuvo un tiempo en el que se le presentaron algunas amenazas las cuales ella no podía identificar de que parte venían, de tal manera de que por este hecho, siempre tenían algunas precauciones en su familia y algunas cohibiciones** porque las amenazas en la forma que sea siembran temor y angustia en la familia que sea, todos los seres humanos tenemos miedo y más cuando uno no sabe de dónde vienen las cosas. PREGUNTADO. Manifieste al despacho si la señora Franco en vida acudió a alguna entidad Estatal a fin de ponerla en conocimiento sobre las amenazas que sobre ella pesaban. CONTESTO. Si yo creo que ella instauró unas denuncias cuando la amenazaron, yo sé que ella hizo eso pero no se cuáles fueron los lugares donde instauró esas denuncias yo pienso que debió ser ante la fiscalía y entidades de derechos humanos. (Se destaca)

#### IV. Análisis de la Sala

18. Para empezar, vale afirmar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 constitucional, los elementos que conforman la responsabilidad del Estado son el daño antijurídico y la imputabilidad. En ese orden de ideas, previo al estudio de la imputación del daño es necesario precisar que, para que surja la responsabilidad al Estado, se requiere que dicho daño se encuentre acreditado en el proceso y constituya un desequilibrio de las cargas públicas que la persona no está llamada a soportar, es decir, si ostenta el carácter de antijurídico<sup>10</sup>.

18.1. Para el asunto en cuestión, la demanda se orienta a exigir la responsabilidad de la administración por el daño inferido a los demandantes con ocasión de la muerte de la ciudadana Mónica Patricia Franco Vásquez.

18.2. De este modo, en relación con el **daño**, acorde con los medios de prueba allegados al expediente, se encuentra acreditado que la señora Mónica Patricia Franco Vásquez falleció el 26 de septiembre de 2005, en la Clínica Mar Caribe de la ciudad de Santa Marta, con ocasión de impactos de proyectil de arma de fuego, propinados tres días atrás por desconocidos en su residencia ubicada en la población de Ciénaga – Magdalena, tal como se desprende sin discusión del registro civil de defunción (v. párr. 17.16) y del correspondiente informe de necropsia (v. párr. 17.15.) aportados al proceso.

19. Previo al análisis de la imputación, para un mejor estudio del caso concreto, la Sala aludirá a lo siguiente: (i) a las obligaciones jurídicas del Estado colombiano en materia de protección del derecho fundamental a la seguridad personal y a la vida; (ii) el precedente constitucional en materia de riesgo para la seguridad personal; y (iii) la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física de personas amenazadas.

## **El derecho fundamental a la seguridad personal y las obligaciones del Estado en materia de protección a la vida**

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 23478, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. *“De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el daño antijurídico ha sido definido como la lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento, patrimonial o extrapatrimonial, de los bienes o derechos de los cuales el titular no tiene el deber jurídico de soportar”.*

19.1. Acerca de la seguridad personal, la Sala la ha entendido, ciertamente, como un derecho fundamental, sobre el cual ha hecho las siguientes reflexiones:

Sobre la noción de los derechos fundamentales se han dado múltiples respuestas. Para Robert Alexy, los derechos fundamentales “son posiciones que, desde el punto de vista del derecho constitucional son tan importantes que su atribución o denegación no puede quedar en manos de la mayoría parlamentaria simple”<sup>11</sup>. Según el autor alemán, entre el concepto de derecho fundamental y norma de derecho fundamental existe una relación inescindible, ya que “siempre que alguien tiene un derecho fundamental, existe una norma de derecho fundamental que le atribuye este derecho”<sup>12</sup>. Por su parte, Ferrajoli define los derechos fundamentales como todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar; señala que los rasgos estructurales que los distinguen de otros derechos, son: i) la forma universal de su imputación, ii) su estructura de reglas generales y abstractas, y iii) su carácter indisponible e inalienable<sup>13</sup><sup>14</sup>. En esta definición, se encierran dos principios basilares del Estado constitucional, democrático y de derecho. Primero, se trata de derechos subjetivos, es decir, intereses jurídicamente protegidos en forma de expectativas positivas o negativas pertenecientes a las personas naturales y, segundo, se trata de derechos universales, esto es, pertenecientes a todos en condiciones de igualdad, jurídicamente protegidos como intereses de todos y tienen por ello el valor de intereses generales<sup>15</sup>.

Así pues, son tutelados como universales y subjetivos y, por consiguiente, de factura fundamental, la libertad personal, los derechos políticos, los derechos sociales y la **seguridad personal**, entre otros. Al respecto, la Constitución Política introduce un mandato positivo en su artículo 2°, según el cual las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, salvaguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De acuerdo con este encargo positivo, relativo a la seguridad personal, el precedente constitucional ha señalado que **la tarea de las autoridades es la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que hacen posible la existencia de los individuos en sociedad, “sin estar expuestos a riesgos**

---

<sup>11</sup> Cita Original: ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª. ed, traducción y estudio introductorio de C. Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 454.

<sup>12</sup> *Ídem*, p. 31.

<sup>13</sup> Cita Original: Ferrajoli entiende por derecho subjetivo “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas”. FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 19- 292; FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687. Este autor, identifica también los derechos fundamentales como *leyes del más débil* y lo constata al señalar que esta tipología de derechos surgió históricamente “como limitaciones de correlativos poderes y en defensa de los sujetos más débiles contra la ley del más fuerte -iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales- que regían en su ausencia”. FERRAJOLI, Luigi, *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, M. Carbonell (editor), Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, Madrid, 2007, p. 82.

<sup>14</sup> Cita original: FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687.

<sup>15</sup> *Ibid*.

**extraordinarios de recibir daños en su persona**<sup>16</sup> y concluye precisando que “la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”<sup>17</sup>.

19.2. De este modo, las obligaciones del Estado de prestar el servicio de seguridad a sus ciudadanos, se derivan, principalmente del artículo 2 de la Constitución Política, que establece que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*

19.3. De igual modo, sobre el tema, la Sala Plena de esta Corporación en sentencia del 30 de octubre de 1990, se pronunció sobre la importancia de no infringir deberes de protección y seguridad, así:

La protección que a la vida, honra y bienes de los ciudadanos deben las autoridades, según el artículo 16 de la Constitución —principio que viene consagrado desde 1886— no puede concebirse jamás como estática, es decir, que no puede aceptarse que los organismos policivos sean sujetos pasivos entregados a la espera impasible de la petición de protección por parte del miembro de la comunidad que la necesita, sino que por el contrario deben observar una actitud de permanente alerta determinada por las circunstancias de cada momento que viva la colectividad y tomar la acción que corresponda motu proprio cuando la situación azarosa de perturbación en un caso dado la hagan aconsejables respecto de una o determinadas personas en razón de la influencia que tales circunstancias obren sobre ellas por la posición que ocupan en la vida social”.<sup>18</sup>

19.4. En consonancia con las obligaciones internas vistas anteriormente, el Estado colombiano ha adquirido obligaciones internacionales tendientes a garantizar el derecho fundamental de seguridad personal de los ciudadanos: i) la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3° que *“todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; ii) la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>16</sup> Cita Original: Corte Constitucional, sentencia T-719 de agosto 20 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 29 de abril de 2015, expediente n.° 30374, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de octubre de 1990, Exp. 029, Actor: Ligia Calderón de Córdoba, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

Humanos, Pacto de San José<sup>19</sup>, establece en su artículo 7º: “1. *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (...)*”; iii) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>20</sup>, dispone en su artículo 9: “1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales*”.

## **Derecho a la seguridad personal en la jurisprudencia constitucional**

19.5. La obligación de respetar y garantizar el derecho a la vida, se encuentra contenido en la Constitución Política<sup>21</sup> y en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Colombia<sup>22</sup>. Es decir, se trata de una posición jurídica de tal grado de importancia, internacional y constitucional, que vincula a todos los poderes públicos y privados a su observancia.

19.6. En la sentencia T-1026 de 2002<sup>23</sup>, la Corte Constitucional señaló que “*la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones. La primacía e inviolabilidad de la vida le otorga a ésta una especial protección constitucional; su desarrollo en la Carta de 1991, como principio, como valor y como derecho, refleja la importancia que se le atribuye dentro del ordenamiento jurídico*”.

19.7. En sentencia T-981 de 2001<sup>24</sup>, dicha Corte anotó que el Estado debe responder “*a las demandas de atención de manera cierta y efectiva*” cuando se tenga conocimiento de amenazas “*sobre la existencia y tranquilidad de individuos o grupos que habitan zonas de confrontación o que desarrollan actividades de riesgo en los términos del conflicto*”

---

<sup>19</sup> Incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972.

<sup>20</sup> Aprobado mediante Ley 74 de 1968.

<sup>21</sup> Los artículos 2º y 11 estipulan que las “*autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia*”, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e inviolable

<sup>22</sup> Cfr., por ejemplo, art. 4.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.*”

<sup>23</sup> M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>24</sup> M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19.8. De este modo, la jurisprudencia constitucional a efectos de establecer la necesidad de adopción de medidas que aseguren la protección del derecho a la integridad personal, se valió, en primer lugar, de una categorización que distingue el riesgo de la amenaza.

19.9. La distinción referida se planteó en los siguientes términos *“el riesgo es siempre abstracto y no produce consecuencias concretas, mientras que la amenaza supone la existencia de señales o manifestaciones que hagan suponer que algo malo va a suceder. En otras palabras, la amenaza supone la existencia de ‘signos objetivos que muestran la inminencia de la agravación del daño”*<sup>25</sup>.

19.10. En la medida en que el riesgo obedece a la probabilidad abstracta y aleatoria de afectación de la vida e integridad personal, este concepto se clasificó como mínimo, que corresponde a la contingencia de daños derivada de la muerte y enfermedades naturales y ordinario, el cual atiende a la posibilidad de que el daño se derive de los factores internos y externos de la persona y de la vida en sociedad. Cuando las personas están sometidas a riesgos, bajo las acepciones descritas, no pueden exigir del Estado medidas de protección especial.

19.11. De otra parte, la amenaza, está relacionada con los hechos concretos indicativos de una posible afectación de la vida e integridad personal y se clasificó en, ordinaria, que representa un peligro específico, cierto, importante, excepcional y desproporcionado, y extrema, cuando la amenaza tiene las características referidas previamente y, además, se cierne directamente sobre la vida e integridad personal.

19.12. Así, se han establecido criterios de apreciación de los hechos que demandan la intervención del Estado, con el fin de establecer si existe grave peligro:

La vulneración y la amenaza de los derechos fundamentales son dos causales claramente distinguibles: la primera requiere de una verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, mediante la

---

<sup>25</sup> Sentencia T-339 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

estimación de su ocurrencia empírica y su repercusión jurídico-constitucional; la segunda, en cambio, incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intención de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. Para que se determine entonces la hipótesis constitucional de la amenaza se requiere la confluencia de elementos subjetivos y objetivos o externos: **el temor del sujeto que ve peligrar sus derechos fundamentales y la convalidación de dicha percepción mediante elementos objetivos externos, cuya significación es la que ofrecen las circunstancias temporales e históricas en que se desarrollan los hechos.**<sup>26</sup> (Se destaca)

19.13. Así las cosas, las autoridades competentes encargadas de valorar los hechos con fundamento en los cuales se solicita el amparo, deben ponderar racionalmente los factores objetivos y subjetivos, con el fin de determinar las circunstancias y establecer si hay lugar a la protección especial, teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos en la sentencia T-1026 de 2002:

i) Realidad de la amenaza: se exige que la amenaza sea real, en el sentido que haya sido comunicada o manifestada a la víctima y pueda ser convalidada objetivamente, lo que implica que no debe tratarse de un temor individual “frente a una situación hipotética, pues los riesgos imaginarios no son amparables constitucionalmente;

ii) La individualidad de la amenaza: se requiere que la amenaza sea individualizada; para ello es necesario que se dirija contra un sujeto o un grupo determinado o determinable de personas, en la cual se pueda establecer que el peligro que “corren es excepcional en relación con el riesgo general que debe soportar la población o el grupo o sector al cual pertenecen.

iii) La situación específica del amenazado: en este criterio se deben tener en cuenta “aspectos subjetivos que rodean al peticionario, tales como el lugar de residencia, la pertenencia a un partido político, la actividad sindical, la situación económica, la actividad profesional, la labor desempeñada como empleado de cierta entidad estatal o empresa privada, los vínculos familiares, ciertas actuaciones realizadas o haberse visto involucrado en acciones adelantadas por grupos armados que actúan por fuera de la ley.

Por ello, la autoridad competente deberá determinar, si debido a las circunstancias específicas del solicitante, éste se encuentra expuesto a una situación de mayor vulnerabilidad y por lo tanto, “sus derechos fundamentales corren un riesgo superior de ser violados en relación con el resto de la población”.

iv) El escenario en que se presentan las amenazas: de manera paralela a los criterios anteriores, es necesario analizar las circunstancias “históricas,

---

<sup>26</sup> T-439 del 2 de julio de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

sociales, económicas y políticas del lugar donde se asegura que han ocurrido las amenazas<sup>27</sup>.<sup>28</sup>

v) Inminencia del peligro: **la autoridad competente debe verificar las circunstancias generales de riesgo para determinar la probabilidad de la ocurrencia de una afectación grave de la vida que amenace los derechos fundamentales de la persona. Dicho en otros términos es necesario valorar, que la amenaza sea individualizada y que si se presenta en una zona de presencia activa de los grupos insurgentes, aumenta la probabilidad del riesgo**, en la cual también se debe tener en cuenta que **“la dificultad de determinar la realidad de su acaecimiento aumenta en la medida en que la vulneración depende de la actuación de terceras personas”**. Por lo tanto, la autoridad competente para calificar la naturaleza de la amenaza debe evaluar “cuidadosamente los criterios anteriores, con el fin de verificar tanto su existencia real como la probabilidad de la ocurrencia de un daño grave e inminente a la persona.

19.14. La apreciación integral de todos los anteriores factores genera, en la autoridad competente, el deber de adoptar las medidas tendientes a otorgar suficiente protección especial a quien es objeto de amenaza<sup>29</sup>.

19.15. Adicionalmente, la sentencia T-719 de 2003<sup>30</sup>, expresó que existe una escala de riesgos<sup>31</sup> y amenazas para brindar protección especial por parte del

---

<sup>27</sup> Cita original: “Sentencias T-981 de 2001(M.P. José Manuel Cepeda) y T-1206 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).”

<sup>28</sup> Frente al criterio del entorno donde se presenta la posible amenaza se anotó en la sentencia T-1026 de 2000, precitada, que se debe identificar si “(i) es una zona generalmente pacífica o si es de aquellas donde hay un alto nivel de conflicto; (ii) los antecedentes históricos de ataques contra la población por parte de grupos insurgentes que militan en la zona son considerados sistemáticos o esporádicos; (iii) constituye una zona de importancia estratégica para los grupos al margen de la ley y (iv) existe presencia suficiente de la fuerza pública y demás autoridades estatales para mantener el orden público; circunstancias que constituyen características del escenario a partir de las cuales se aumenta la probabilidad de la existencia de un riesgo especial y, por tanto, del cumplimiento de la amenaza”.

<sup>29</sup> Es oportuno hacer referencia al pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>1</sup>, acerca de los efectos del incumplimiento de órdenes de adopción de medidas, que dicte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Convención, partiendo del carácter obligatorio de las medidas provisionales que adopte dicha Corte, órdenes que “implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se encuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado<sup>19</sup>”. Sin embargo, esto no significa que cualquier hecho, suceso o acontecimiento que afecte a los beneficiarios durante la vigencia de tales medidas, sea automáticamente atribuible al Estado. Es necesario valorar en cada caso la prueba ofrecida y las circunstancias en que ocurrió determinado hecho, aún bajo la vigencia de las medidas provisionales de protección”.

<sup>30</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>31</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en América Latina del 2012, frente a la evaluación de riesgo señaló que esta (consideración 505) “tiene por objetivo que el Estado conozca el grado en que los obstáculos a las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos pudieran afectar la vida e integridad personal del defensor o defensora solicitante de protección, perturbando también la continuidad en sus actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Una adecuada evaluación del riesgo debe permitir al Estado adoptar las medidas de seguridad apropiadas para salvaguardar los derechos del defensor o defensora solicitante y garantizar así la continuidad de sus actividades. La evaluación del riesgo debe ser entendida como el medio por el cual el Estado estudiará la mejor manera bajo la cual cumplirá con su obligación de protección, para ello, el Estado debe garantizar que en el proceso de evaluación del riesgo exista una adecuada comunicación y participación activa con el defensor o defensora solicitante”. Igualmente en el mencionado informe se propuso que los Estados

Estado a la persona que se encuentra amenazada, que consiste en los siguientes niveles: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario, y iv) extremo<sup>32</sup>. Esta categorización resulta determinante “*para diferenciar el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, sin confundirse con ellos: la vida y la integridad personal.*”, y protegerse eficazmente el derecho a la seguridad personal.

19.16. 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*”<sup>33</sup>.

### **Jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros contra la vida e integridad física de personas amenazadas**

---

deben analizar una serie de elementos objetivos para definir el nivel de riesgo, los cuales son: i) **valoración adecuada del contexto**, en la cual se deben identificar y evaluar las circunstancias que incidieron en el nivel de riesgo que corre un defensor o defensora, por ejemplo, “si su labor pudiera afectar directamente los intereses de algún actor en la región; si posee información que pudiera afectar a algún agente del Estado o grupos criminales; si su trabajo se desarrolla en zonas de combate o bien, en donde se han producido con antelación ataques contra defensores; si las autoridades locales han dado o no respuesta a reclamaciones por parte de defensores; si el defensor o defensora de derechos humanos se encuentra desempeñando sus labores en un momento crucial para sus causas en la zona; o bien, si pertenece a alguna organización o grupo de defensores que haya sido atacado, amenazado u hostigado con anterioridad”: ii) **Valoración del caso en concreto**, en la cual se debe determinar “a) la clase de ataques que se han realizado; b) si estos han ocurrido en forma reiterada o no; c) si se ha intensificado la gravedad de los actos perpetrados con el transcurso del tiempo; y d) si habría participación de agentes del Estado en los actos de agresión”.

<sup>32</sup> En la sentencia T-719 de 2003 antes referida se anotó que el **riesgo mínimo** es “quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos”, en los **riesgos ordinarios** son los que “deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma”, en los **riesgos extraordinarios**, “las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás” y el **riesgo extremo** “es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él”.

<sup>33</sup> T-719 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19.17. La jurisprudencia de esa Corporación, respecto de la responsabilidad estatal por actos violentos de terceros, ha acotado que la obligación positiva respecto del derecho a la vida, llamada deber de garantía, demanda del Estado una actividad de prevención y salvaguarda del individuo respecto de los actos de terceras personas, teniendo en cuenta las necesidades particulares de protección, así como la investigación seria, imparcial y efectiva de estas situaciones, así se ha hecho<sup>34</sup> en observancia de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos humanos:

Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.”<sup>35</sup>

19.18. En ese sentido, dicha corte, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo<sup>36</sup>, ha establecido que la responsabilidad del Estado frente a cualquier hecho de particulares está sujeta al conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo<sup>37</sup>. En armonía con el derecho interamericano, esta Corporación ha indicado:

No se trata, no obstante, de radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 29 de mayo de 2004, expediente n.º 28178, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C n.º 4, párr. 166; Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, cit., párr. 189; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, cit., párr. 144.

<sup>36</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Osman vs. Reino Unido, demanda n.º 87/1997/871/1083, sentencia de 28 de octubre de 1998, párr. 115 y 116; Kiliç vs. Turquía, demanda n.º 22492/93, sentencia de 28 de marzo de 2000, párr. 62 y 63; Önerildiz vs. Turquía, demanda n.º 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004, párr. 93.

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C n.º 140, párr. 123-124; Caso Castillo González y otros vs. Venezuela, sentencia de 27 de noviembre de 2012, serie C n.º 256, párr. 128-129; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C n.º 192, párr. 78.

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 achacable directamente al Estado como garante principal<sup>38</sup>.

19.19.- Además, la Corporación ha examinado en varias oportunidades la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, en casos en los que si bien los agentes estatales no causaron el daño de forma directa, con su acción u omisión propiciaron o permitieron que personas ajenas a la administración lo causaran. Esto se presenta cuando una persona que está amenazada hace el respectivo aviso de las amenazas a las autoridades y, a pesar de ello, estas no la protegen<sup>39</sup> o adoptan unas medidas de protección precarias e insuficientes<sup>40</sup>, o cuando, si bien la persona no informó la situación de riesgo a la autoridad, la notoriedad y el público conocimiento del peligro que afrontaba hacían imperativa la intervención estatal para protegerla<sup>41</sup>. Al respecto, la Sala ha dicho:

La jurisprudencia de la Sala ha admitido que el incumplimiento del deber especial de protección a cargo de las autoridades compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Con base en este criterio, ha indicado que cuando el daño es causado por un agente no estatal, la administración será obligada a reparar si existe prueba de que la víctima o la persona contra la cual estaba dirigido el atentado solicitó protección a las autoridades y que éstas la retardaron, la omitieron o la prestaron de forma ineficiente<sup>42</sup>.

Ahora, si el daño es previsible, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento, no es necesario que la víctima solicite expresamente que se preserve su vida o su integridad personal para que surja a cargo del Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección y prevención. Basta con demostrar que las autoridades tenían conocimiento de las amenazas o del peligro<sup>43</sup> que enfrentaba la persona<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 18747, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 31 de mayo de 2013, exp. 30522, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 24496, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de noviembre de 2006, exp. 16626, C.P. Alier Hernández Enríquez.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>42</sup> Cita original "Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo".

<sup>43</sup> Cita original: "Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16.894, C.P. Enrique Gil Botero. En el mismo sentido, véanse las sentencias de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, de 27 de marzo de 2008, exp. 16.234, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de

19.20. En suma, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>45</sup> 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 complicidad por acción u omisión de agentes del Estado<sup>46</sup>; 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<sup>47</sup>; iii) la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida<sup>48</sup> 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<sup>49</sup>.

19.21.. 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

---

25 de febrero de 2009, exp. 18.106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y de 1º de abril de 2009, exp. 16.836, C.P. Ruth Stella Correa Palacio”.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 2012, exp. 22373, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de septiembre 4 de 1997, rad. 10140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de junio 19 de 1997, rad. 11875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de octubre 30 de 1997, rad. 10958, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

que debe examinarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir con los estándares funcionales.

20. Hecho el anterior recuento, acerca de la **imputación**, esta se analizará bajo el régimen de falla del servicio, habida cuenta, que en la demanda se plantea, principalmente, que los entes demandados no procuraron en favor de Mónica Patricia Franco Vásquez las medidas de protección y seguridad necesarias para garantizar su vida, comoquiera que pese a poner en conocimiento, denunciar las amenazas surtidas en su contra y de haber solicitado protección, no se ejerció medida alguna para garantizar su integridad.

20.1. No obstante lo anterior, el Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones de la demanda, principalmente por cuanto: (i) en su parecer, no obran en el expediente medios de prueba que den cuenta de la situación de riesgo de la víctima; (ii) no se probó que en fecha cercana o concomitante a la fecha de los hechos se hubiere solicitado medida de protección alguna sobre la existencia de nuevas amenazas; (iii) no se demostró que la muerte fuera propiciada con la intervención de un agente estatal; y (iv) no se conocieron con exactitud las circunstancias particulares del deceso, pues no se allegó el expediente penal seguido por el homicidio.

20.2. Así, en la apelación, la parte demandante insistió en que sí hubo una falla atribuible a los entes demandados, pues desconocieron su deber constitucional de proteger a la señora Mónica Franco y que no era de recibo negar las pretensiones de la demanda, so pretexto de no conocer las circunstancias precisas del asesinato, teniendo en cuenta que la primera instancia no ejerció sus potestades como juez para que la Fiscalía General de la Nación aportara la investigación penal correspondiente. No aceptó como argumento que entre las amenazas y la muerte no existiera conexión debido al transcurso del tiempo y le enrostró al Ministerio del Interior proceder al rechazo de la ayuda humanitaria sin motivación alguna.

21. Bajo ese panorama, se destaca que uno de los argumentos principales por los cuales se absolvió a las entidades accionadas, y a los que aludieron tanto la Fiscalía General de la Nación como el Ministerio del Interior como fundamento de defensa (v. párr. 3.1.8. y 4.1), consiste en que el asesinato de la señora Mónica Patricia Franco Vásquez no se produjo por el accionar o con intervención de alguno de esos agentes estatales, sino por parte de terceros desconocidos.

21.1. Frente a ello, vale decir que la posibilidad de imputar un daño a la administración depende del análisis del caso particular desde los puntos de vista fenomenológico y jurídico, de modo tal que no solo se constate la efectiva participación de sus agentes en los hechos u omisiones que se alegan como dañinos, sino la existencia de un fundamento normativo por virtud del cual es posible establecer que le asiste el deber de reparar el daño, análisis que no se agota en la simple verificación de ingredientes causales<sup>50</sup>:

Ahora bien, en cuanto concierne a la imputación, se tiene que el daño antijurídico puede ser atribuido a la Administración Pública en la medida en que ésta lo haya producido por acción u omisión, pues, precisamente, en sentido genérico o lato la imputación es la posibilidad de atribuir un resultado o hecho al obrar de un sujeto.

En materia del llamado nexo causal, debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en términos de atribuibilidad (sic) material (imputatio facti u objetiva), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión-, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación.

No obstante lo anterior, la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 2009, exp. 17994, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de julio 12 de 1993, expediente 7622, M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

Si la ciencia jurídica parte del supuesto de atribuir o endilgar las consecuencias jurídicas de un resultado (sanción), previa la constatación de que una trasgresión se enmarca en una específica proposición normativa, es evidente que **el nexo causal por sí mismo deviene en insuficiente para solucionar el problema de la atribución de resultados**, tal y como desde hace varios años se viene demostrando por el derecho penal, lo que ha conllevado a que se deseche el principio de causalidad a efectos de imputar un hecho, para dar aplicación a una serie de instrumentos e ingredientes normativos (v.gr. el incremento del riesgo permitido, la posición de garante, el principio de confianza, la prohibición de regreso, etc.) dirigidos a establecer cuándo determinado resultado es imputable a un sujeto. **Lo anterior, como quiera que es posible que un determinado suceso tenga origen material en una específica conducta (causa material), pero las consecuencias del mismo sean atribuidas a un tercero (v.gr. la responsabilidad por el hecho de las cosas, o por el hecho de otro; la posición de garante)<sup>52</sup>.**

En otros términos, la causalidad –y sus diferentes teorías naturalísticas– puede ser empleada para determinar probablemente cuál es el origen de un hecho o resultado en el mundo exterior, esto es, en el campo de las leyes propias de la naturaleza o del ser. A contrario sensu, la imputación surge de la atribución de un resultado en cabeza de un determinado sujeto; parte del hecho de la sanción originada en el incumplimiento normativo a un precepto de conducta, es decir, del deber ser. (Se destaca)

21.2. De este modo, lo que permite definir congruentemente si un determinado resultado dañoso, como el que se presenta en este caso, debe ser atribuido a persona distinta de la que lo ha causado fácticamente, tiene que ver con la verificación por parte del juez de la reparación, del ejercicio adecuado de sus obligaciones, su cumplimiento o incumplimiento, esto permitirá determinar si, en un caso concreto, hay razones suficientes para atribuir responsabilidad a los demandados por un hecho en el que fácticamente no participaron.

21.3. En ese orden, la carga probatoria no se traduce en la demostración de un nexo de causalidad que, se insiste, no es posible probar estrictamente en materia de omisiones, sino en la necesidad de aportar elementos que hagan razonable inferir que, en las circunstancias del caso concreto, el incumplimiento de la carga obligacional contribuyó de modo relevante a la configuración del daño.

---

<sup>52</sup>Cita Original: *“En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos”* (Se resalta) Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, de 21 de febrero de 2002 expediente 14215.

21.4. De esta suerte, en relación con la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la ejecución de conductas punibles por terceros, el fundamento de la responsabilidad estatal dimana precisamente de la transgresión a la obligación de garantía de los derechos -mandato de hacer-. No obstante, ello no impone a la administración deberes estrictos de resultado, pues es entendido que si bien está llamado a impedir tales conductas, es preciso verificar en cada caso particular si se trató de situaciones (i) previsibles y (ii) evitables.

21.5. Por ello, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que aunque el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una carga absoluta que le imponga prevenir cualquier hecho delictivo, sí está llamado a responder cuando haya incumplido el ejercicio de sus competencias, en ese ámbito<sup>53</sup>, frente a hechos que pudo y debió haber previsto, impedido o mitigado.

21.6. En efecto, se ha aceptado que en aquellos casos en que el administrado solicita de manera expresa la adopción de medidas de protección y estas son desatendidas, se compromete la responsabilidad del Estado cuando se materializa la amenaza o el riesgo, con fundamento en el desconocimiento del ámbito obligacional a cargo de la administración, que debe analizarse en cada caso particular con el fin de establecer, (i) si le imponía determinada conducta positiva o negativa a la demandada y, (ii) si esta omitió ejecutarla.

21.7. Bajo ese supuesto, se ha encontrado configurada la responsabilidad de la administración en aquellos eventos en que, pese a que el afectado ha promovido expresas solicitudes de protección, estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente. No obstante, también se ha aceptado que existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsibles para las autoridades, aún en ausencia de solicitud expresa del interesado, casos en los que sólo es preciso acreditar, para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo; no obstante, se mantuvo indiferente<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2014, rad. 26029, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2017, rad. 41187, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

21.8. Reitera la Sala que la responsabilidad del Estado en este tipo de eventos no surge de manera espontánea ni a título de una garantía omnímoda de los derechos de los asociados, sino que se configura como un tipo de responsabilidad por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios que atentan contra la integridad física y la seguridad personal, que solo puede predicarse en la medida en que se acredite que el riesgo extraordinario era conocido y existían posibilidades razonables de impedir su materialización, esto es, atendidas la posibilidad de preverlo y evitarlo<sup>55</sup>.

22. Bajo ese horizonte de comprensión, es preciso analizar en qué situación se encontraba la señora Mónica Patricia Franco Velásquez previo a su deceso, para efectos de demostrar después si las autoridades demandadas conocían de su situación de riesgo extraordinario y si en esa medida, era su deber adoptar medidas de prevención y protección.

22.1. Según se afirma en la demanda, la señora Franco Velásquez se desempeñaba como tesorera de una organización sin ánimo de lucro, denominada ASODEMAG, cuyo objeto principal se relacionaba con la elaboración de proyectos y ejecución de obras de interés social, fomentar la capacitación de la comunidad para la participación y el ejercicio de sus derechos e incluso obtener representación en corporaciones públicas e instituciones sociales (v. párr. 17.7).

---

<sup>55</sup> Tal ha sido la línea trazada al respecto por la Corporación, en consonancia con el entendimiento que sobre el particular se ha aceptado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: "Para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran 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. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía". Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la masacre de Pueblo Bello v.s. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123.

22.2. Ahora, sobre la pertenencia de dicha persona a esa asociación, dentro del proceso no aparece constancia escrita de su vinculación, pero hay otras pruebas que claramente señalan que incluso fue una de las personas que participó en su conformación, tal como lo afirmaron los testigos que declararon en este proceso: (i) el señor Heberth Enrique Escorcía señaló que *“ella hacía parte de una ONG en la cual era tesorera de la misma”*; (ii) José Joaquín Navarro Bolaño manifestó que le pidió *“asesoría para fundar una asociación la cual se hizo y se llamó ASODEMAG”* (v. párr 17.19.2), testigo respecto quien puede afirmarse que conoció de primera mano tal circunstancia, pues figura en el correspondiente certificado de existencia y representación en calidad de vicepresidente (v. párr. 17.17); y (iii) la señora Mabel Cano igualmente relató que Mónica Franco *“como en el año 1994 o 1995 funda una Asociación que se llamó o se llama ASODEMAG a la cual ella pertenecía y era el núcleo de esa asociación”* (v. párr. 17.19.3).

22.3. Lo anterior no solo se sabe a través de la declaración de dichos testigos, sino porque en vida, la víctima expresó ante las autoridades y mediante varios medios, incluso bajo juramento (v. párr 17.1, 17.5 y 17.14.3), que era parte activa de las labores que esa asociación desarrollaba con personas desplazadas y miembros de la tercera edad.

22.4. Sobre las amenazas, a la primera entidad a la que se puso en conocimiento las dificultades padecidas por la víctima, fue la Inspección de Policía Permanente de Ciénaga, ante la cual la señora Mónica Patricia Franco informó que en uno de los eventos desarrollados por ASODEMAG, uno de sus integrantes, el señor Ricardo Vanegas Franco, encargado de la vigilancia de las instalaciones, fue *“objeto de amenazas por parte de un grupo de personas armadas, quienes conminaron para que se retirara inmediatamente del sitio, so pena de pagar con su vida”*.

22.5. Según afirmaciones de la víctima, dichas amenazas también se hicieron en su contra, principalmente a través de llamadas telefónicas y mediante comunicados escritos. A propósito de esto último, se tiene que la señora Franco Vásquez, aportó ante la Fiscalía General de la Nación, para efectos de su investigación, un pasquín en el que de forma detallada se hizo alusión a las

actividades que tal persona desarrollaba con los programas de la Red de Solidaridad Social orientadas a *“labores que benefician a personas desplazadas de la población bananera y pueblo viejo. Personas que entre ellos se encuentran colaboradores y amigos de (...) esos que son secuestradores de finqueros y ganaderos”*, en el cual se le obliga a dejar sus actividades bajo amenaza de muerte y de cuyo contenido se observa que presuntamente provino de la Autodefensas de la Zona Bananera (v. párr. 17.14.1).

22.6. Tales hechos fueron informados por la víctima a diferentes organismos entre los meses de septiembre y octubre de 2002, esto es: al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (v. párr. 17.2); a la Fiscalía Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Ciénaga ante la que ratificó sus dichos bajo la gravedad de juramento (v. párr. 17.14.1 y 17.14.2); a la Defensoría del Pueblo – Regional Magdalena (v. párr. 17.3); ante la embajada del Gobierno de Canadá donde solicitó asilo (v. párr. 17.4); y ante el Ministerio del Interior y de Justicia (v. párr. 17.5).

22.7. En este punto, vale la pena resaltar la petición hecha por la víctima ante la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia el 17 de octubre de 2002, en el que no solo puso de presente las amenazas ejercidas en su contra, sino que de manera expresa solicitó protección para salvaguardar su vida y hacer parte de los programas que para la época dicha cartera adelantaba para la protección de testigos y personas amenazadas (v. párr. 17.5.).

22.8. No obstante, no fue sino hasta cinco meses después, el 28 de marzo de 2003, que dicho ministerio emitió respuesta, en la que de manera somera y sin mayor explicación, expresó que luego de que la solicitud fuera analizada por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, esta se había negado por cuanto una vez revisada la documentación, se encontró que no había *“nexo causal entre las amenazas y la actividad desarrollada como líderes”* (v. párr. 17.8).

22.9. Al parecer, la víctima no se enteró de esa comunicación, pues en mayo de 2003 insistió en que se le diera respuesta (v. párr. 17.10), lo que obligó a la entidad a emitir una nueva comunicación en el mes de enero de 2004 (v. párr. 17.11).

22.10. Visto lo anterior, y de conformidad con los parámetros dados por la jurisprudencia que se señalaron al principio de las consideraciones, esta Sala estima, contrario a lo considerado por el Ministerio del Interior, que las circunstancias que se les pusieron en conocimiento, objetivamente arrojaban un serio indicio de que la señora Franco Vásquez fue amenazada en razón del servicio comunitario al que se dedicaba, por lo que no se acepta que se haya estimado una “*falta de nexa causal*” entre su labor y la advertencia de un posible atentado contra su vida.

22.11. Si nos remitimos a los parámetros dados por la Corte Constitucional en sus providencias sobre la seguridad personal, especialmente en la sentencia T-719 de 2003 (v. párr 19.9), el riesgo que la víctima corría en este caso no solo estaba presente en el plano de lo abstracto, sino que las amenazas eran señales concretas o signos objetivos de que su integridad terminaría afectada. Esa circunstancia no podía clasificarse como mínima u ordinaria<sup>56</sup>, sino que debía ser entendida por el Ministerio del Interior como extraordinaria y extrema, pues aparte de que la víctima no estaba obligada a soportarla, ameritaba una protección especial, por tratarse de señalamientos directos contra su vida.

22.12. Del mismo modo, también se reúnen los criterios identificados por la Corte Constitucional en la sentencia T-1026 de 2002 (v. párr. 19.13) por cuanto: (i) se trató de una amenaza real, de ello dan cuenta las llamadas telefónicas, el hurto de elementos de las instalaciones de ASODEMAG, el amedrentamiento de sus

---

<sup>56</sup> En la sentencia T-719 de 2003 antes referida se anotó que el **riesgo mínimo** es “quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad naturales – es decir, se trata de un nivel en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos”, en los **riesgos ordinarios** son los que “deben tolerar las personas por su pertenencia a una determinada sociedad pueden provenir de factores externos a la persona –la acción del Estado, la convivencia con otras personas, desastres naturales -, o de la persona misma”, en los **riesgos extraordinarios**, “las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos. Para determinar si un riesgo tiene las características y el nivel de intensidad suficiente como para catalogarse de extraordinario y justificar así la invocación de un especial deber de protección estatal, es indispensable prestar la debida atención a los límites que existen entre este tipo de riesgo y los demás” y el **riesgo extremo** “es una amenaza directa contra los derechos a la vida e integridad personal de quien se ve sometido a él”.

integrantes (v. párr. 17.1) y los comunicados instigadores (v. párr. 17.4.1), lo que descarta que fueran simples temores infundados de la víctima; (ii) fue una amenaza individualizada, dirigida de manera específica contra la señora Mónica Franco Vásquez, que hacía del riesgo algo excepcional en relación con el riesgo general al que estaba expuesta la población de Ciénaga; (iii) la situación específica de la víctima, debido a la labor social que desarrollaba con personas desplazadas; (iv) el escenario donde se presentaron las amenazas, el Municipio de Ciénaga, que para la época de los hechos se caracterizó por la grave situación de orden público y la presencia de grupos armados al margen de la Ley, en donde la probabilidad de la materialización del riesgo era mayor.

22.13. Acerca del último elemento descrito, vale acotar que el contexto de la zona es un factor importante a la hora de determinar el grado de responsabilidad estatal, ya que este suministra información sobre el grado de vulnerabilidad y previsibilidad en el marco de la imputación. Al respecto, se ha dicho:

**El contexto es un instrumento para medir el grado de previsibilidad del daño ocasionado por el tercero.** A efectos de establecer la previsibilidad del hecho, cuando la víctima no puso en conocimiento de la autoridad amenazas ni solicitó previamente protección y tampoco es una persona que por la naturaleza de las funciones ejercidas deba ser objeto de protección o resguardo especial; **esta Subsección<sup>57</sup> ha tenido en consideración el contexto en que se suceden los hechos, de tal suerte que si estos se desarrollan en zonas de conflicto armado donde la asechanza de los grupos ilegales contra la población civil es evidente, persistente y escalada, ha encontrado fundada la obligación de responder**, en aquellos casos en que a partir de las mentadas condiciones se pueden establecer o identificar deberes de protección especial que el Estado debía cumplir y no lo hizo.

No se trata de imponerle al Estado obligaciones imposibles ni de hacerle exigencias sobre la base de pronósticos improbables y remotos, como tampoco, de reclamarle lo que solo un Estado ideal estaría en condiciones de cumplir. De lo que se trata es que, cuando exista una cadena de sucesos previos, debidamente conocidos y comprobados, con base en los cuales se haya estimado un riesgo exponencial que haga previsible la vulnerabilidad de la población y, por ende, la necesidad de emprender acciones de protección acordes a la situación evidenciada, si estas no se promueven; es decir, si no se adoptan las medidas procedentes y pertinentes, se configura la falla por omisión en los deberes especiales de asegurar las condiciones en tan particular escenario.

---

<sup>57</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 3 de agosto de 2017, rad. 44.302, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

De esta forma, si bien es cierto que el contexto no define la responsabilidad, sí es un instrumento para medir el grado de vulnerabilidad, y esta a su vez, de la previsibilidad de los hechos a partir de la cual se realiza la evaluación de la posible inadvertencia, descuido, negligencia u omisión en la implementación y realización de los deberes de protección<sup>58</sup>.

22.14. De este modo, es preciso remitirse al contexto como instrumento para medir el grado de vulnerabilidad en el que se encontraba la víctima, y para ello es factible acudir a documentos de conocimiento público y de fácil acceso, tal como lo son los que ha elaborado el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y dentro de sus labores se encuentra un diagnóstico del Departamento del Magdalena, en el que se puede observar lo siguiente:

En el Magdalena hicieron presencia cuatro frentes de las AUC con injerencia en la casi totalidad del departamento, exceptuando las partes más altas de la Sierra Nevada, las cuales se convirtieron en el principal frente de combate entre la guerrilla y autodefensas. Es así como actuaban el bloque Norte de las AUC, al mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40; el Frente de Resistencia Tayrona (Los Chamizos), que hacía presencia también en los departamentos de Cesar y Guajira, al mando de Hernán Giraldo Serna, alias El Patrón; el Frente de Contrainsurgencia Wayúu, al mando de Jorge 40, con presencia en los departamentos de Cesar y Guajira y el grupo de Chepe Barrera, al mando de la persona que le dio el nombre a esta agrupación (...)

Su ingreso al norte del Cesar y a la Sierra Nevada implicó por una parte el establecimiento de alianzas con la organización de Adán Rojas, que inicialmente estuvo vinculado al grupo de Hernán Giraldo y que después empezó a actuar con el bloque Norte a partir del año 2000. **Las autodefensas de Rojas actuaban en el macizo montañoso en el Magdalena, en la cara que encierra el municipio de Ciénaga;** por otra parte, pasó por el sometimiento de grupos que detentaban el dominio de la región, como las Autodefensas del Mamey bajo el mando de Hernán Giraldo, que tenían una fuerte influencia en la cara norte de la Sierra Nevada de Santa Marta. La incursión de las autodefensas en este sector tenía por objeto interrumpir la movilidad que la insurgencia tenía entre la Serranía del Perijá, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande del Magdalena; la apropiación de recursos derivados del narcotráfico, la extorsión y el cobro de vacunas a ganaderos, bananeros, palmicultores, así como de la explotación del carbón, el contrabando y la venta ilegal de gasolina (...)

A partir de 2002, el frente de resistencia Tayrona de Hernán Giraldo quedó bajo el mando de Jorge 40, cabecilla del bloque Norte. Después de un enfrentamiento que duró cuatro meses y en la que los hombres de 40 asesinaron a más de 70 hombres de Giraldo, Musso fue expulsado de las AUC y su espacio ocupado por Jorge 40, quien además fue designado por Salvatore Mancuso como jefe del frente de resistencia Tayrona.

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, rad. 46567, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Puede decirse que la función inicial de las autodefensas fue la de contener a los grupos guerrilleros, pero posteriormente fue la de penetrar aquellas zonas en las que estos grupos contaban con las fuentes de financiación más lucrativas y estables. Por esta razón, a pesar de que la guerrilla había logrado ampliar su presencia en el departamento, perdieron dominio territorial durante los últimos años como consecuencia de las fuertes acciones de las autodefensas (...)

Entre 2003 y 2006, el número de homicidios en Magdalena disminuyó en 42%, al pasar de 681 en el primer año a 397 en 2006, disminución que también se ha visto reflejando en la tasa de homicidio departamental, que registró una tendencia a la baja, pasando de 48.20 homicidios por cada cien mil habitantes (hpch) en 2003 a 27.93 en 2006, estando siempre por debajo del promedio nacional.

En Magdalena, en comparación con otros departamentos, son poco los municipios que han registrado tasas de homicidio superiores a la nacional. **Para 2003, Aracataca, Santa Marta, Fundación y Ciénaga, registraron tasas de homicidio superiores a la nacional; con respecto al último municipio, éste presentó una tasa dos veces mayor a la nacional (113.45). En 2004, Aracataca, Ciénaga y Fundación siguen manteniendo tasas elevadas,** y se le suman Guamal y Plato. En 2005, se registran tasas de homicidios superiores a la nacional en los mismos municipios del año anterior, excepto en Guamal, donde el número de homicidios disminuyó (...)

**Ciénaga, al estar ubicado entre las estribaciones de la Sierra Nevada y el océano Atlántico, también ha sido eje fundamental para la movilidad de los grupos armados en la zona.** Entre 2003 y 2006, se evidencian dos circunstancias que incidieron en la ocurrencia de homicidios en el municipio. **En 2003, Ciénaga registra una tasa de homicidio que supera en más del doble el promedio nacional, debido a la disputa que se estaba librando en el municipio entre las autodefensas y las Farc;** sin embargo, el nivel de intensidad de esta disputa disminuye con la desmovilización de las autodefensas del sur del Magdalena a finales de 2004 y del bloque Norte a principios de 2006, gracias a lo cual la tasa pasa de 113.45 en 2003 a 48.41 en 2005. Por otra parte, la incursión de bandas criminales emergentes en el municipio, después de la desmovilización de las autodefensas, provocó un incremento en el número de homicidios, al tratar de apoderarse de forma violenta de las economías ilícitas<sup>59</sup>. (Se destaca)

22.13. Nótese entonces, que entre la fecha en que la señora Mónica Franco recibió las amenazas (año 2002) y la fecha de su homicidio (año 2005), la zona del municipio de Ciénaga, por ubicarse en cercanías de la sierra nevada y el océano atlántico, era un corredor estratégico para los grupos armados, que se caracterizaba por una gran influencia paramilitar, al punto que según el referido documento, era una de las localidades con mayor número de homicidios con una tasa que superaba con más del doble el promedio a nivel nacional.

---

<sup>59</sup> Documento disponible en línea en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/dd/2003-2007//magdalena.pdf>. Consultado el 14 de octubre de 2018.

22.14. La suma de todos los factores antes anotados, llevan consigo a determinar que, efectivamente, la señora Mónica Patricia Franco Vásquez era una persona que requería protección, hecho que ameritaba que el Estado le otorgara medidas de protección especial, no obstante, estas fueron negadas, lo que dejó a la víctima en una situación vulnerable y facilitó que se produjera su asesinato, que de implementarse la medidas del caso se hubiera podido evitar. Sin que en ello sea relevante que entre la época de las denuncias y el asesinato transcurriera cierto lapso de tiempo, pues las condiciones de seguridad durante ese periodo no cambiaron para la víctima, sin que sea de recibo exigirle que presentara nuevas denuncias ante los entes estatales, dado que de algún modo esta pudo percatarse de que no serían efectivas, pues probablemente volverían a ser negadas.

23. De esta forma, la Sala concluye, que el daño es imputable tanto al Ministerio del Interior y de Justicia (ahora Ministerio del Interior), como a la Fiscalía General de la Nación, por las siguientes razones.

**23. Imputación al Ministerio del Interior:** Para atribuirle responsabilidad a dicha entidad, es necesario destacar que para la época en que ocurrieron las amenazas y fueron comunicadas por la víctima a esa institución, año 2002, aún se encontraba vigente la Ley 199 de 1995, que en el artículo 6º cambió la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijaron los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional modificó su estructura orgánica, así:

Artículo 6º: Sistema de protección de los derechos humanos. En desarrollo de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, **el Ministerio del Interior coordinará las actividades de todos los organismos del Ejecutivo, encargados de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.**

El Ministerio del Interior contará con un sistema de atención a las demandas de protección de los derechos ciudadanos. El desarrollo de este sistema estará a cargo de una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual **deberá actuar previamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes.** El

Ministerio del Interior o la autoridad en la que se delegue esta función, emprenderá, de oficio, las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, sin detrimento de las funciones de las mismas o de las atribuciones del Ministerio Público. (Se destaca)

23.1. A su turno, la Ley Ley 418 de 1997, por medio de la cual se consagraron “unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, norma que en los artículos 81 y 82, posteriormente modificados por los artículos 28 y 29 de la Ley 782 de 2002, dispuso:

**ARTÍCULO 81. El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida,** integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

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

**Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales,** gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.

Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica.

Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.

**PARÁGRAFO 1o.** Los interesados en ser acogidos por el programa de protección deben **demostrar que existe conexidad directa entre la amenaza y el cargo, o la actividad que ejerce** dentro de la organización (...)

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

**PARÁGRAFO.** Las medidas de protección serán de carácter temporal y sujetas a revisión periódica.

23.2. Ciertamente, ese programa de protección a personas en situación de riesgo inminente, para la época de los hechos, estaba a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia. Y como se sabe en este proceso, el 17 de octubre de 2002, la víctima diligenció la solicitud para que fuera incorporada en dicho programa (v,

párr. 17.5) pero le fue negada mediante oficio del 18 de marzo de 2003 aludiendo que no se cumplía con el requisito de demostrar conexidad directa entre la amenaza y la actividad ejercida (v. párr. 17.8), entiende la Sala que alegando lo dispuesto en el párrafo del artículo 81 de la Ley 418 de 1997.

23.3. Así, la responsabilidad al Ministerio del Interior en este caso, debe atribuirse a título de falla, pues tal como se expuso en los párrafos anteriores, existían razones de peso, suficientes para que dicha autoridad se percatara que la señora Mónica Franco Vásquez sí reunía los requisitos exigidos en la Ley 418 de 1997 para ser beneficiaria del programa de protección de personas en situación de riesgo, dada la seriedad de las amenazas, la labor social y comunitaria que desempeñaba y el contexto de violencia de la zona donde residía, sin embargo, obvió tales circunstancias e incumplió su deber de protección, de suerte que está llamada a responder por la muerte de la señora Mónica Franco Vásquez, como hecho previsible y evitable.

**23.4. Imputación a la Fiscalía General de la Nación:** Acerca de la responsabilidad de dicha demandada, se tiene que según el artículo 8º de la Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>60</sup>, toda persona tiene derecho a la protección judicial que la ampare contra actos que vulneren sus derechos fundamentales.

23.5. De igual modo, el artículo 250 de la Constitución Política, atribuye a la Fiscalía General de la Nación adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar una investigación de los hechos que revistan de las características de un delito.

---

<sup>60</sup> El artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, reza:

*“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

*2. Los Estados Partes se comprometen:*

*a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

*b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

*c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

23.6. De igual forma, es del caso afirmar, que pese a que no se observa que la víctima hubiere pedido protección a la Fiscalía General de la Nación, esta acudió a esta para efectos de que investigara de manera seria las amenazas que se estaban presentando en su contra (v. párr. 17.14.2). No obstante, las únicas actuaciones que se advierte que fueron realizadas por ese organismo para encontrar a los presuntos responsables, fueron la ratificación de la denuncia de la denunciante (v. párr. 17.14.3) y un somero informe presentado por el Jefe de la Unidad Local del CTI que carece de rigor investigativo (v. párr. 17.14.4.), actuaciones que evidencian que le asistió poco interés a dicho organismo en desentrañar a profundidad a los posibles autores de la amenazas.

23.7. También arroja muchas dudas la razones por las cuales la Unidad 20 Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Ciénaga, el 10 de marzo de 2003, resolvió abstenerse de abrir investigación formal, so pretexto de que las amenazas *“no trascendieron su esfera meramente privada y personal”*, siendo que según el artículo 347 del Código Penal, el solo hecho de que alguien incurriera en la conducta de difundir, por cualquier medio, expresiones que *“atemorice o amenace a un persona, familia comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella”* ya constituía un delito que era menester investigar, ciertamente, para efectos de prevenir hechos más lesivos para la afectada, tal como en el presente caso ocurrió con la señora Franco Vásquez.

23.8. Deja también muchas dudas la conducta procesal de la Fiscalía General de la Nación en este proceso, pues pese a que en el auto de pruebas de primera instancia se ordenó se aportara el expediente penal seguido por el homicidio de la señora Mónica Franco (fl. 132, c.1), y a que se hicieron múltiples requerimientos<sup>61</sup>, nunca se aportó una respuesta satisfactoria, al punto que el *a-quo* tuvo que fallar sin esa prueba, lo que obligó a que de oficio se insistiera en ella en esta instancia, mediante auto del 31 de agosto de 2017 (fl. 394, c.1), frente a lo cual lo único que logró obtenerse fue un informe de la Fiscal 17 Seccional de

---

<sup>61</sup> Mediante sendos oficios emitidos por la Secretaría del Tribunal Administrativo del Magdalena del 16 de marzo de 2009 (fl. 133, c.1), 19 de febrero de 2010 (fl. 211, c.1), 23 de agosto de 2010 (fl. 228, c.1) y 7 de septiembre de 2010 (fl. 234, c.1).

Ciénaga, donde se informó que esta investigación también culminó con decisión inhibitoria:

(...) se adelantó la búsqueda y ubicación de la investigación n.º 55992, en diferentes libros radicadores, en el Sistema de Información Judicial SIJUF e inventarios del archivo central, búsqueda dispendiosa, hasta los fines de semana adelantándola, encontrando en el libro n.º 8 del año 2005, dentro del folio n.º 326, se radicó la información de los hechos donde resultaran víctimas quienes en vida respondían a: MÓNICA PATRICIA FRANCO VÁSQUEZ y DAMAR JESÚS DE LA ROSA ESCOBAR, por el delito de HOMICIDIO, de fecha 27 de septiembre del año 2005, **se observa que fue archivada por resolución inhibitoria de fecha abril 24 del año 2006**, de igual forma, en el sistema de información judicial SIJUF, le aparece un registro de remisión por competencia de fecha 22 de noviembre del año 2005, con la siguiente información se destacó a la señora ANITA MIRANDA OSPINO, Asistente de la Fiscalía, para adelantar la ubicación de la carpeta en el archivo Central de Santa Marta, donde el Jefe de Archivo, el Doctor TEODORO CRUZ, le manifestó que esa carpeta **no se encontraba en el archivo Central de Santa Marta.** (fl. 409 y 410, c.2).

23.9. Adicionalmente, no debe olvidarse que la Ley 418 de 1997, en el artículo 67, puso a cargo de la Fiscalía General de la Nación el *“Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”*, con el fin de otorgarles protección especial y asistencia social *“cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal”*.

23.10. De esta suerte, contrario a lo que considera la Fiscalía en este caso, la señora Franco Vásquez no necesariamente debía reunir la condición de testigo en un proceso penal para ser acreedora de medidas de protección, dado que fue la principal interviniente en las denuncias formuladas por ella debido a las amenazas en su contra; y aunque vale decir que no le solicitó protección a esa entidad, era obligación del ente instructor percatarse de las condiciones especiales de vulnerabilidad en la que se encontraba.

23.11. Así las cosas, la Sala le atribuirá responsabilidad a la Fiscalía General de la Nación por falla del servicio, pues de haber adelantado una investigación rigurosa de las circunstancias puestas de presente por la víctima, seguramente se hubiera podido identificar a los responsables de las amenazas, para efectos de tomar las medidas de seguridad del caso y evitar el crimen que

posteriormente fue perpetrado en su contra.

24. De esta forma, dichas entidades serán condenadas, para lo cual debe precisarse el grado de responsabilidad que debe asignársele a cada una de ellas.

24.1. Así, se tiene que a la Nación – Ministerio del Interior, le asiste el mayor grado de responsabilidad, por cuanto fue dicha entidad ante quien la señora Mónica Patricia Vásquez solicitó protección especial, por tener a su cargo el programa de protección a personas en situación de riesgo, la cual fue indebidamente negada, razón por la que se le asignará un porcentaje del 70%.

24.2. El 30% restante estará a cargo de la Fiscalía General de la Nación, por el desconocimiento de sus deberes de investigación rigurosa de las amenazas recibidas, que de haber acatado hubieren ayudado a prevenir el atentado ocurrido contra la víctima.

24.3. Lo anterior, sin perjuicio de que los demandantes tengan la posibilidad de reclamar el pago de la totalidad de la condena a cualquiera de dichos demandados, de suerte que si alguno de estos la satisface totalmente tendrá derecho a solicitar a la otra el reintegro del porcentaje que no le corresponda.

24.4. Por lo expuesto, hay mérito para revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, declarar la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Nación – Ministerio del Interior (antes Ministerio del Interior y de Justicia) y de la Fiscalía General de la Nación.

## **V. Liquidación de perjuicios.**

25. En la demanda, la parte actora solicitó el reconocimiento de perjuicios morales y materiales.

25.1. Concerniente al **daño moral**, se resalta que este se entiende como el dolor y aflicción que una situación nociva genera y se presume en relación de los

familiares cercanos de quien ha sufrido una grave afectación en sus condiciones de salud o ha perdido la vida.

25.2. De esta forma, ante la imposibilidad de cuantificar el daño moral, la jurisprudencia ha establecido un tope monetario para la indemnización de dicho perjuicio, que se ha tasado, como regla general, en el equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales cuando el daño cobra su mayor intensidad, caso correspondiente al padecimiento sufrido por las propias víctimas o por quienes acrediten relaciones afectivas propias de las relaciones conyugales y paterno-filiales (primer grado de consanguinidad) con la víctima que ha perdido la vida. En cuanto a los demás ordenes de parentesco, se ha establecido que la cuantía de la indemnización debe corresponder a un porcentaje de ese límite. Así se estableció en sentencia de unificación de esta Sección<sup>62</sup>:

A fin de que en lo sucesivo, se indemnicen de manera semejante los perjuicios morales reclamados por la muerte de una persona, como en el presente caso, la Sala, a manera de complemento de lo decidido en la sentencia mencionada en el párrafo que antecede, decide unificar su jurisprudencia sobre el particular, a partir del establecimiento de cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas; así:

Nivel 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno - filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 smlmv.

Nivel 2. Se refiere a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (hermanos, abuelos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.

Nivel 3. Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.

Nivel 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.

Nivel 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, exp. 27709, M.P. Carlos Alberto Zambrano.

26.3. Así, la indemnización que se pagará a los demandantes, familiares de Mónica Patricia Franco Vásquez, por el daño moral padecido debido a su fallecimiento, será la siguiente:

26.3. Para el cónyuge sobreviviente, Jaime Alfonso Porras Leal; su hijo, Jimcarlo Manuel Porras Franco; y su padre, José Rodolfo Franco Valdés, la suma equivalente a 100 smlmv, para cada uno. Y para los hermanos, Nancy Cecilia Franco Vásquez, Álvaro Alfonso Franco Vásquez, Lucy Marta Franco Vásquez y Rodolfo Antonio Franco Vásquez, el equivalente a 50 smlmv, para cada uno. Para tales efectos, se tendrá en cuenta el salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de ejecutoria de la presente providencia.

27. Sobre los **perjuicios materiales**, se tiene que en las pretensiones de la demanda solo se hizo una alusión genérica a tal perjuicio. No obstante, en el acápite de estimación razonada de la cuantía, la parte demandante solicitó:

1.1. Daño emergente:

a) Gastos funerarios TRES MILLONES QUINIENTOS MIL \$3.500.000.

b) La señora MÓNICA PATRICIA FRANCO VÁSQUEZ (q.e.p.d) estaba apoyando y velando por la subsistencia de su menor hijo, y apoyaba a su cónyuge con un ingreso de \$1.800.000.00 mensuales, obligación que está truncada por el acaecimiento del infortunado y lamentable hecho, por lo cual la entidad demandada deberá resarcir el valor que con la conducta imputada impidió se sirviera esta, resultando, en consecuencia, un interés legítimo que permite calificar el perjuicio como cierto y directo (...)

c) Indemnización futura o manifestación de lucro cesante por daño futuro.

De no haberse producido la muerte de la señora, habría sobrevivido, de acuerdo con el promedio de vida que certifica el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, hasta los sesenta y ocho (68) años de edad, resultando por tanto un interés directo que nos permite calificar el perjuicio inequívocamente como cierto. (fl. 9 – 10, c.1)

27.1. Respecto del **daño emergente**, el reconocimiento de la suma de \$3.500.000 de los gastos funerarios en que se dijo haber incurrido a raíz de la muerte de la señora Franco Velásquez, el Sala advierte que no se aportó prueba alguna sobre tal erogación, razón por la que no serán reconocidos.

27.2. Acerca del **lucro cesante**, que se solicita a favor del cónyuge supérstite, el señor Jaime Alfonso Porras Leal, por la presunta ayuda económica que su esposa le propiciaba, en razón de \$1.800.000 mensuales. E igualmente a favor del hijo, quien dependía económicamente de la víctima, la Sala estima:

27.3. Sobre este aspecto, vale decir que en relación con el cónyuge, en este caso no existe prueba directa de la ayuda económica que le propiciaba, y en ese sentido, es preciso aludir a lo que ha considerado esta Sala sobre la ayuda económica que puede suscitarse entre compañeros permanentes o esposos:

28. La parte actora solicitó indemnización por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, a favor de los compañeros permanentes de las fallecidas, al respecto cabe señalar que en los eventos en que no se demuestra cómo se constituye dicho detrimento por quien demanda su causación, esta Corporación se ha fundamentado en reglas de la experiencia y de la lógica para inferir su existencia, lo que en casos de muerte sucede cuando es posible deducir que el solicitante estaba recibiendo una suma de dinero en específico de manera periódica proveniente de la persona que fallece mientras se encontraba con vida, debido al estado de necesidad de aquél y al correlativo deber de prestarle auxilio de éste, vínculo obligacional que es factible dilucidar a partir de ciertas relaciones familiares y para lo que se ha invocado como apoyo el derecho de alimentos regulado por los artículos 411 y siguientes del Código Civil.

28.1. De esta forma, en los eventos en que no se demuestra fehacientemente que el difunto hubiera repartido una porción de sus ingresos continuamente al demandante o al actor correspondiente hasta el instante de su muerte, así como tampoco estuviera acreditada la suma en concreto que destinaba para ello, **se hace posible inferir dichas circunstancias acudiendo al estado de necesidad probado del damnificado, al derecho de alimentos que éste tiene, a su relación con el occiso, a la equidad, y a las directrices experienciales y de la lógica mencionadas, siempre y cuando la aplicación de esas reglas y elucubraciones no se encuentre inhabilitada por elementos de prueba que obren en su contra.**

28.2. Lo anterior significa que cuando no se cuenta con prueba alguna al respecto, para poder inferir que un occiso de estar vivo destinaría parte de sus ingresos a ciertos individuos de los que se hubiese hecho responsable antes de fallecer, debe ser viable deducir que esos sujetos sí estaban a su cargo por encontrarse en un estado de carencia o invalidez económica y del vínculo de parentesco que los unía, habida cuenta de que si se tienen elementos de convicción que demuestren que el accionante correspondiente no habría estado en dicha situación y que por lo tanto, sea razonable concluir que no dependía financieramente de quien falleció, se impondría colegir ante la falta actividad probatoria al respecto que no recibía ayuda periódica alguna y que por consiguiente, el detrimento mencionado en realidad no se le habría ocasionado de tal forma que no podría serle indemnizado -es carga del

demandante probar fehacientemente la causación de los perjuicios cuyo resarcimiento demanda; artículo 177 del C.P.C.-

28.3. En efecto, si el lucro cesante que pide un demandante en casos de fallecimiento consiste en haber dejado de percibir un ingreso económico que usualmente le era otorgado por una persona que murió, y no se allega medio probatorio alguno que acredite que esa circunstancia se presentaba continuamente de tal forma que se pudiera señalar que dicha situación se hubiese mantenido en el tiempo de estar viva la víctima, es necesario que la inferencia de que ello ocurría y que se construye a partir de las reglas de la experiencia y de la lógica señaladas no tenga un medio probatorio que la desvirtúe, puesto que de ser así se impondría advertir que el menoscabo en análisis es inexistente y que por lo tanto, no podría salir avante la respectiva petición indemnizatoria.

28.4. En el caso concreto, se advierte que no obra en el expediente elemento demostrativo alguno tendiente a probar la dependencia económica de los agentes de policía Juan Carlos Figueredo Cortés y Wilmer Rojas Grajales de sus fallecidas esposa y compañera permanente respectivamente, cuando se encontraban vivas o, que ellas les brindaran un ingreso económico periódico.

28.5. Debido a lo anterior, es claro que para efectos de poder llegar a conceder la indemnización deprecada por la parte demandante, se debe acudir a los parámetros jurisprudencialmente adoptados y aludidos con anterioridad, los cuales no le resultan aplicables **puesto que la inferencia de que los mencionados demandantes se encontraban en un estado de necesidad o dependencia en virtud del cual le correspondiera a su esposa o compañera permanente respectivamente, colaborarles y sostenerlos económicamente con un aporte regular, no tiene elemento probatorio alguno que la sustente** y por el contrario, se encuentra totalmente desvirtuada, comoquiera que está probado que ellos trabajaban en la Policía Nacional, en condiciones que se puede inferir eran iguales o inclusive mejores a las de las difuntas<sup>63</sup>. (Se destaca)

27.4. Esa interpretación se presenta acorde con lo que ha considerado la Corte Constitucional en materia de alimentos, tal como lo afirmó en la sentencia C-029 de 2009:

El derecho de alimentos es aquél que le asiste a una persona para reclamar de quien está obligado legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurársela por sus propios medios. La obligación alimentaria se radica por la ley en cabeza de una persona que debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos, y tiene su sustento en el deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia. Así, la obligación alimentaria se establece sobre tres condiciones fundamentales: i) la necesidad del beneficiario; ii) la capacidad del obligado para brindar la asistencia prevista en la ley, sin que ello implique el sacrificio

---

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 30 de marzo de 2017, expediente n.º 29637, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

de su propia existencia y, iii) el especial deber de solidaridad que existe entre uno y otro en atención a sus circunstancias recíprocas.

27.8. En sintonía con los anteriores criterios, se encuentra que pese a su condición de esposo, no existe prueba de que el señor Jaime Alfonso Porras Leal dependiera económicamente de la señora Mónica Patricia Franco, pues pese al deber de auxilio que puede existir entre cónyuges que daría lugar a presumir que esta contribuía a la sociedad conyugal, en el presente caso existe prueba en contrario de tal presunción, y lo es el hecho de que a partir de las amenazas que esta recibió, afirmó que tuvo que desplazarse durante un tiempo a la ciudad de Bogotá, desde donde no solo solicitó protección para su seguridad personal, sino que también de tipo económico tanto al Ministerio del Interior ante quien expresó, en oficio del 5 de mayo de 2003, que se encontraba en una situación “*degradante de mendicidad*” (fl. 17.10) y ante la Presidencia de la República a la que le expresó, “*me encuentro desesperada por mi grave situación, sin recursos y sin trabajo*” (v. párr. 17.12).

27.9. La situación así expuesta, da suficientes luces a esta Sala para considerar que era poco factible que la señora Mónica Patricia Franco Velásquez, previo a su muerte, estuviera en una situación económica tal, que con base en esta pudiera sustentar auxilio económico a su cónyuge, razón por la que no se reconocerá tal rubro al demandante Jaime Alfonso Porras Leal.

27.10. No ocurre lo mismo con el hijo de la víctima, Jimcarlo Manuel Porras Franco, quien para la época de los hechos era menor de edad, esto es, contaba con apenas 12 años<sup>64</sup>, a quien pese a su situación económica debió propiciarle ayuda para su subsistencia, debido a su imposibilidad de obtener ingresos por su propia cuenta, al menos hasta la edad de 25 años.

27.11. Dentro del proceso no está claro qué porcentaje del salario la occisa destinaba para la ayuda de su hijo, pero dadas las condiciones en las que se encontraba, se considera razonable, como lo ha hecho ya la Corporación en

---

<sup>64</sup> Esto, teniendo en cuenta que nació el 28 de agosto de 1994, tal como aparece en el correspondiente registro civil de nacimiento (fl. 39, c.1).

otras oportunidades<sup>65</sup>, que esta reservaba un 25% para sus gastos personales, de suerte que lo demás se entiende destinado para la ayuda a su menor hijo.

27.12. De igual modo, en cuanto al monto con sustento en el cual debe calcularse el lucro cesante, no se probó dentro de este proceso a cuánto ascendían los ingresos de Mónica Franco para la época de su muerte, sin que ello impida tasarlo con base en el salario mínimo legal mensual vigente<sup>66</sup>.

27.13. De este modo, lo primero a determinar será el ingreso base de liquidación.

27.14. En ese orden, comoquiera que la indexación del salario mínimo vigente para del año 2005 (\$381.500), fecha en que falleció la víctima, arroja un monto inferior al salario mínimo actual (\$649.041), se tomará el que rige para 2018, esto es, la cantidad de \$781.242.

29.15. Conforme a la postura del ponente, sería del caso agregar a este último valor un 25% correspondiente a las prestaciones sociales, tal como en casos similares lo ha hecho la Subsección "B"<sup>67</sup>. No obstante, comoquiera que la mayoría de los integrantes de la Sala consideran que tal porcentaje no debe reconocerse, habida cuenta que no se demostró que la occisa tuviera algún tipo de vinculación laboral, el cálculo correspondiente solo se realizará a partir de salario mínimo actual al que se le restará 25% como presunción de lo que la fallecida utilizaba para su propio sostenimiento, por lo que el guarismo resultante es de **\$585.931,5**, que será la suma a tener en cuenta como base para liquidar el lucro cesante consolidado en este caso, pues todo el tiempo de liquidación se refiere a una fecha anterior del fallo, ya que Jimcarlo Manuel Porras Franco, a la fecha ya cuenta con 25 años.

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 2008, exp. 16530. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. En similar sentido, Sección Tercera, Subsección "A", sentencia del 14 de julio de 2016, exp. N.º 41482, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de mayo de 1998, exp. n.º S-735, M.P. Julio Correa Restrepo. En sentido similar, Sección Tercera, sentencia del 4 de octubre de 2007, exp. acumulados 16058 y 21112, C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>67</sup> Cfr, Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 17 de septiembre de 2018, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo. E igualmente, sentencia del 29 de agosto de 2014, exp. n.º 31190, M.P. Ramiro Pazos Guerrero; sentencia del 6 de diciembre de 2013, exp. n.º 30558, M.P. Ramiro Pazos Guerrero; sentencia del 30 de octubre de 2013, exp. n.º 27954, M.P. Ramiro Pazos Guerrero; y sentencia del 30 de octubre de 2013, exp. n.º 28574, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

29.16. En este orden de ideas, para el cálculo del **lucro cesante consolidado**, se considerará el tiempo transcurrido desde el fallecimiento de Mónica Franco Velásquez, el 26 de septiembre de 2005, hasta la fecha en que Jimcarlo Porras cumplió 25 años, esto es, 28 de agosto de 2018, que se traduce en 155,10 meses<sup>68</sup>. El cálculo es el siguiente:

i= Es la constante del interés puro o técnico: 0.004867  
n= número de meses a indemnizar: 155,10  
VA = es el valor actual: 585.931,5

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

$$S = 585.931,5 * \frac{(1.004867)^{155,10} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$135.250.240$$

29.17. En suma, a Jimcarlo Manuel Porras Franco, le serán reconocidos \$135.250.240, por lucro cesante consolidado.

## V. Consideraciones adicionales

30. Comoquiera que se conoce que el proceso penal adelantado por el homicidio de la señora Mónica Patricia Franco Velásquez culminó con decisión inhibitoria del 24 de abril de 2006 (v. párr. 23.8), es preciso exhortar a la Fiscalía General de la Nación, para que de ser procedente, lo analizado y resuelto en esta sentencia sea tenido en cuenta, a efectos de iniciar una nueva investigación con ocasión de dicho asesinato, ocurrido el 23 de septiembre de 2005 en el Municipio de Ciénaga – Magdalena, por razón de las posibles infracciones a los Derechos Humanos en las cuales hubieren incurrido quienes participaron en esos hechos.

30.1. Adicionalmente, dado que dentro de este proceso, en respuesta a una prueba de oficio decretada por este despacho, tendiente a que se allegara en calidad de préstamo el proceso penal, relativo a la investigación adelantada por el deceso de la señora Mónica Patricia Franco Velásquez, la Fiscalía 17 Seccional de Ciénaga, en oficio de 13 de agosto de 2017 (v. párr. 23.8), informó

---

<sup>68</sup> Que equivalen a 12 años, 11 meses y 3 días.

que una vez buscado el correspondiente expediente n.º 55992 no fue posible ubicarlo en el archivo central de Santa Marta, es preciso compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, para que en ejercicio de su poder disciplinario preferente, investigue y determine si hay lugar a falta disciplinaria con ocasión de la posible pérdida del referido expediente penal.

## **VI. Costas**

31. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que se condenará en costas a la parte que haya actuado de forma temeraria. En el presente caso, la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de las partes, por lo que no condenará en costas.

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

## **FALLA**

**REVOCAR** la sentencia del 17 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena en la que se negaron las pretensiones de la demanda, y que quedará así:

**PRIMERO:** Declárese patrimonial y administrativamente responsables a la Nación – Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, por los daños antijurídicos causados a Jaime Alfonso Porras Leal, Jimcarlo Manuel Porras Franco, José Rodolfo Franco Valdés, Nancy Cecilia Franco Vásquez, Álvaro Alfonso Franco Vásquez, Lucy Marta Franco Vásquez y Rodolfo Franco Vásquez, con ocasión de la muerte de Mónica Patricia Franco Vásquez.

**SEGUNDO:** Como consecuencia, condénese a la Nación – Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, a pagar a la parte demandante los siguientes conceptos:

**Perjuicios morales:** (i) Jaime Alfonso Porras Leal, Jimcarlo Manuel Porras Franco y José Rodolfo Franco Valdés, el valor correspondiente a 100 smlmv, para cada uno; y (ii) para Nancy Cecilia Franco Vásquez, Álvaro Alfonso Franco Vásquez, Lucy Marta Franco Vásquez y Rodolfo Antonio Franco Vásquez, el equivalente a 50 smlmv, para cada uno. Para este efecto deberá tenerse en cuenta el salario mínimo vigente en el año de ejecutoria de esta providencia.

**Perjuicios materiales:** A favor de Jimcarlo Manuel Porras Franco, la suma de ciento treinta y cinco millones doscientos cincuenta mil doscientos cuarenta pesos m/cte (**\$135.250.240**), por concepto de lucro cesante consolidado.

**TERCERO:** Las demandadas responderán en forma solidaria por la condena impuesta. Sin perjuicio de ello, la Nación – Ministerio del Interior pagará el 70% de la totalidad de la condena y la Fiscalía General de la Nación el 30% restante, siendo entendido que los demandantes tendrán la posibilidad de reclamar el pago de la totalidad de la condena a cualquiera de dichas demandadas, de suerte que si alguna de ellas la satisface totalmente tendrá derecho a solicitar a la otra el reintegro del porcentaje que no le corresponda.

**CUARTO:** Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO:** Dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**SEXTO:** Sin condena en costas

**SÉPTIMO: EXHORTAR** a la Fiscalía General de la Nación, para que de ser procedente, lo analizado y resuelto en esta sentencia sea tenido en cuenta, a efectos de abrir una nueva investigación con ocasión del homicidio de la señora Mónica Patricia Franco Velásquez, ocurrida el 23 de septiembre de 2005, en el sector urbano del municipio de Ciénaga – Magdalena, por razón de las posibles

infracciones a los Derechos Humanos Humanitario en las que hubieren incurrido quienes participaron en esos hechos.

**OCTAVO: COMPULSAR** copias de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, relativa a la eventual pérdida del proceso penal, referente al homicidio de Mónica Patricia Franco Velásquez.

**NOVENO:** En firme este fallo, devuélvase al tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E)**  
Magistrada

**MARIA ADRIANA MARÍN (E)**  
Magistrada

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente de Subsección