



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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Reparación directa
Radicación: 41001233100020100013002 (59969)
Demandantes: Consuelo González de Perdomo y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Tema: Responsabilidad del Estado por omisión en la protección de congresista. Se revoca la sentencia de primera instancia y en su lugar se niegan las pretensiones porque no se probó que existiera omisión de protección por parte de la Policía Nacional que fuera determinante en el secuestro de la demandante. Por el contrario, se encuentra acreditado que la demandante debía seguir recomendaciones de seguridad en virtud del riesgo propio de su cargo, y no se acreditó que las hubiera cumplido el día del secuestro.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por los demandantes y las demandadas contra la sentencia dictada el 7 de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo del Huila que accedió a las pretensiones de la demanda. La parte resolutive de la providencia es del siguiente tenor:

<< Primero: Declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero y ausencia de elementos necesarios para reclamar la responsabilidad del Departamento Administrativo de Seguridad en los hechos materia de la demanda.

Segundo: Declarar responsables a la Nación - Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, por los daños antijurídicos ocasionados a los demandantes como consecuencia del secuestro del que fue víctima la señora Consuelo González de Perdomo, del 10 de septiembre de 2001 al 10 de enero de 2008, a título de falla del servicio y en razón a la posición de garante del Estado.

Tercero: Condenar a la Nación- Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, a pagar por conceptos perjuicios inmateriales en pesos colombianos, en salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), los siguientes valores:

Demandante	Calidad	Daño moral (SMLMV)	Daño a la salud (SMMLV)	TOTAL (SMLMV)
Consuelo González de Perdomo	Víctima directa	150	150	300



Maria Fernanda Perdomo González	Hija	120	120	240
Ramiro González Claros	Hermano	100	100	200
Patricia Helena Perdomo González	Hija	120	120	240
María Inés Claros Rojas	Madre	100	100	200
Elsa Inés González Claros	Hermana	100	100	200
Jairo Perdomo Muñoz	Esposo	100	50	150

Cuarto: Ordenar a la Nación- Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional que la indemnización económica reconocida a los señores Maria Inés Claros de González y Jairo Perdomo Muñoz, por concepto de perjuicio moral y daño a la salud, integre la masa sucesoral de los referidos causantes.

Quinto: Condenar a la Nación- Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional a adoptar las siguientes medidas por concepto de perjuicios inmateriales por la violación de bienes constitucional y convencionalmente protegidos en el ejercicio de la reparación integral:

5.1. Como medidas de rehabilitación se ordena que bajo la coordinación y apoyo de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se preste la atención psíquica o psicológica o terapia de familia que recomienda el Instituto de Medicina Legal en las valoraciones psíquicas realizadas a los demandantes, a través del sistema de seguridad social en salud al que se encuentren afiliados los demandantes y en caso de requerirse una atención especializada que el sistema no pueda realizarla, esta deberá ser prestada con cargo a la policía nacional, así:

La señora Consuelo González de Perdomo requiere “intervención por psiquiatría o por psiquiatría y psicología, para llevar a cabo psicoterapia individual y control farmacológico de sus síntomas, por periodo no inferior a tres años en total, con frecuencia inicial de dos veces por semana los primeros seis meses, una vez por semana los segundos seis meses y al menos una vez al mes durante los siguientes años”.

Así mismo requiere “conjuntamente con sus dos hijas de una intervención tipo terapia familiar (por psiquiatría o psicología), con frecuencia entre quincenal y mensual y una duración de al menos seis meses para permitir la reparación de la estructura y dinámica familiar en un equilibrio más sano y enriquecedor para los miembros del sistema”. Además se le debe realizar “seguimiento medico regular para las entidades patológicas exacerbadas o emergentes durante los hechos investigados” (fls 365 y 366).

La señora Maria Fernanda Perdomo González requiere “intervención por psiquiatría o por psiquiatría y psicología, para llevar a cabo psicoterapia individual y control farmacológico de sus síntomas, por periodo no inferior a tres años en total, con frecuencia inicial de dos veces por semana los primeros seis meses, una vez por semana los segundos seis meses y al menos una vez al mes durante los siguientes años”.

Así mismo requiere “conjuntamente con su madre y su hermana de una intervención tipo terapia familiar (por psiquiatría o psicología), con frecuencia entre quincenal y mensual y una duración de al menos seis meses para permitir la reparación de la estructura y dinámica familiar en un equilibrio más sano y enriquecedor para los miembros del sistema”(fls 371 y 372).



La señora Patricia Helena Perdomo González requiere “intervención por psiquiatría o por psiquiatría y psicología, para llevar a cabo psicoterapia individual y de pareja y control farmacológico de sus síntomas, por periodo no inferior a tres años en total, con frecuencia inicial de una vez por semana durante el primera año, y al menos una vez al mes durante el segundo año”

Así mismo requiere “conjuntamente con sus su madre y su hermana de una intervención tipo terapia familiar (por psiquiatría o psicología), con frecuencia entre quincenal y mensual y una duración de al menos seis meses para permitir la reparación de la estructura y dinámica familiar en un equilibrio más sano y enriquecedor para los miembros del sistema”. Además se le debe brindar “seguimiento médico regular para la entidad patológica emergente durante los hechos investigados” (fls 377 a 378)

La señora Elsa Inés Elvira González Claros requiere “conjuntamente con su madre, hermana y sobrinas de una intervención de tipo terapia familiar (por psiquiatría o psicología), con frecuencia entre quincenal y mensual y una duración de al menos seis meses para permitir la reparación de la estructura y dinámica familiar en un equilibrio más sano y enriquecedor para los miembros del sistema”.

El señor Ramiro González Claros requiere “conjuntamente con su madre, hermana y sobrinas de una intervención de tipo terapia familiar (por psiquiatría o psicología), con frecuencia entre quincenal y mensual y una duración de al menos seis meses para permitir la reparación de la estructura y dinámica familiar en un equilibrio más sano y enriquecedor para los miembros del sistema”.

5.2. Como medidas de satisfacción, se realizarán las siguientes:

5.2.1. La presente sentencia hace parte de la reparación integral de las víctimas y en consecuencia una vez se encuentre ejecutoriada por Secretaría se remitirá una copia de la sentencia al Centro de Memoria Histórica para dar cumplimiento a los estipulado en la ley 1424 de 2010.

5.2.2. Se ordena a la Nación-Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que publiquen la presente sentencia, exceptuando los datos relativos a la salud de los demandante, una vez quede en firme, a través de medios de comunicación nacionales y regionales del Departamento del Huila, electrónicos y en la página web de las respectivas entidades, previa autorización de los demandantes.

5.2.3. Con fundamento en el acto legislativo 01 del 4 de abril de 2017 se dispone que una vez la sentencia quede en firme, esta Corporación remita copia de la misma a la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz para que disponga lo pertinente respecto de los hechos ocurridos el 10 de septiembre de 2001 que se prolongaron hasta el 10 d enero de 2008 que desencadenaron violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

5.2.4. Se ordena al Estado por conducto del Ministerio de Defensa Nacional y el Director General de la Policía Nacional y con el consentimiento de la señora Consuelo González de Perdomo, realizar un acto público de disculpas dentro del mes siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, en la ciudad de Neiva o Pitalito - Huila en un lugar público, con la predencia de la señor Consuelo González de Perdomo, sus familiares y la comunidad en general, el cual debe ser previamente difundido por medios de comunicación y el acto público, a su vez, debe también ser difundido por las páginas web de las entidades.

5.3. Como garantías de no repetición se ordena a la Nación- Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, realizar una capacitación a los miembros de la



Policía Nacional que integran la dependencia encargada de brindar el servicio de protección, sobre los temas de derecho humanos y las obligaciones convencionales asumidas por el Estado respecto del deber de protección consignado en el artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entendiéndose que su violación genera graves violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, poniendo especial énfasis en los hechos que dieron origen a esta decisión.

La mencionada capacitación debe ser iniciada dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta sentencia, y debe ser coordinada con la Defensoría del Pueblo, la Dirección de Derechos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y la duración de la misma debe ser definida por estas entidades teniendo en cuenta el contenido de la capacitación.

Sexto: Denegar las demás pretensiones de la demanda.

Séptimo: Se condena en costas a la entidad demandada a favor de la parte demandante. Para tal efecto, fijase como agencias en derecho el valor de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por secretaría liquídese.

(...)>>.

La Sala es competente para proferir esta providencia porque resuelve un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo. El Tribunal Administrativo del Huila conoció el proceso en primera instancia en razón de la cuantía estimada en la demanda.

El recurso de apelación de la demandada fue admitido mediante auto del 5 de octubre de 2017. En auto del 2 de noviembre de 2018 se admitió el recurso de apelación adhesiva presentada por la parte demandante. Mediante auto del 6 de diciembre de 2017 se dio traslado para alegar de conclusión, la parte demandante presentó alegaciones; las demandadas y el Ministerio Público guardaron silencio.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1.- La demanda fue presentada el 6 de abril de 2010 por Consuelo González de Perdomo (en adelante la <<congresista>>); María Fernanda Perdomo González y Patricia Helena Perdomo González (hijas), actuando a nombre propio y como herederas de Jairo Perdomo Muñoz (esposos); Ramiro González Claros (hermano); María Inés Claros Rojas (madre) y Elsa Inés González Claros (hermana). Se dirigió contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional (en adelante la <<Policía>>) y el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS (en adelante <<DAS>>), con el fin de solicitar la indemnización de perjuicios por el secuestro de Consuelo González de Perdomo. En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

<< A favor de Consuelo González de Perdomo:



Primera.- Que se declare que la Nación, República de Colombia de Colombia representada por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Congreso de la República y Departamento Administrativo de Seguridad DAS o quien haga sus veces, son extracontractualmente responsables por su acción u omisión, respecto de la totalidad de los perjuicios morales, perjuicios fisiológicos, o a la vida de relación, y/o a los llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia, al igual que los perjuicios materiales sufridos, por Consuelo González de Perdomo, con ocasión de su secuestro del que fuera víctima, el día 10 de septiembre del año 2001, ocurrido en el puente sobre el río Neiva entre los municipio del Hobo y Campoalegre (Huila).

Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación a pagarle a la señora Consuelo González de Perdomo, las siguientes sumas de dinero o las mayores que se prueben dentro del proceso:

1.- Daño Moral.- El equivalente a lo menos, a DOS MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (2000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrio judicis establezca.

2.- Daños o Perjuicios fisiológicos o a la vida de relación y/o llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia.- El equivalente a lo menos, a DOS MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (2000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

3.- Daños Materiales.- Todas las sumas de dinero que se llegasen a probar dentro del proceso a título de daño emergente y lucro cesante.

Tercera.- Que se condene en costas a la nación, en caso de oposición.

A favor de María Fernanda Perdomo González.

Primera.- Que se declare que la Nación, República de Colombia de Colombia representada por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Congreso de la República y Departamento Administrativo de Seguridad DAS o quien haga sus veces, son extracontractualmente responsables por su acción u omisión, respecto de la totalidad de los perjuicios morales, perjuicios fisiológicos, o a la vida de relación, y/o a los llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia, al igual que los perjuicios materiales sufridos, por Maria Fernanda Perdomo González, con ocasión del secuestro del que fuera víctima su señora madre, doña Consuelo González de Perdomo, el día 10 de septiembre del año 2001, ocurrido en el puente sobre el río Neiva entre los municipio del Hobo y Campoalegre (Huila).

Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación a pagarle a la señora María Fernanda Perdomo González, las siguientes sumas de dinero o las mayores que se prueben dentro del proceso:

1.- Daño Moral.- El equivalente a lo menos, a MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que se llegase a probar en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

2.- Daño moral sufrido por el señor Jairo Perdomo Muñoz padre de Maria Fernanda Perdomo González, quien falleciera durante el secuestro de su esposa Consuelo González de Perdomo (perjuicio heredado).- El equivalente a a lo menos MIL



SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

3.- Daños o Perjuicios fisiológicos o a la vida de relación y/o llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia.- El equivalente a lo menos, MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

4.- Daños Materiales.- Todas las sumas de dinero que se llegasen a probarse dentro del proceso a título de daño emergente y lucro cesante.

Tercera.- Que se condene en costas a la nación, en caso de oposición.

A favor de Ramiro González Claros

Primera.- Que se declare que la Nación, República de Colombia de Colombia representada por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Congreso de la República y Departamento Administrativo de Seguridad DAS o quien haga sus veces, son extracontractualmente responsables por su acción u omisión, respecto de la totalidad de los perjuicios morales, perjuicios fisiológicos, o a la vida de relación, y /o a los llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia, al igual que los perjuicios materiales sufridos, por Ramiro González Claros, con ocasión del secuestro del que fuera víctima su señora hermana, la señora Consuelo González de Perdomo, el día 10 de septiembre del año 2001, ocurrido en el puente sobre el río Neiva entre los municipio del Hobo y Campoalegre (Huila).

Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación a pagarle al señor Ramiro González Claros, las siguientes sumas de dinero o las mayores que se prueben dentro del proceso:

1.- Daño Moral.- El equivalente a lo menos, a QUINIENTOS SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (500 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

2.- Daños o Perjuicios fisiológicos o a la vida de relación y/o llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia. El equivalente a lo menos, QUINIENTOS SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (500 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

3.- Daños Materiales.- Todas las sumas de dinero que llegasen a probarse dentro del proceso a título de daño emergente y lucro cesante.

Tercera.- Que se condene en costas a la nación, en caso de oposición.

A favor de Patricia Helena Perdomo González.

Primera.- Que se declare que la Nación, República de Colombia de Colombia representada por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Congreso de la República y Departamento Administrativo de Seguridad DAS o quien haga sus veces, son extracontractualmente responsables por su acción u omisión, respecto de la totalidad de los perjuicios morales, perjuicios fisiológicos, o a la vida



de relación, y /o a los llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia, al igual que los perjuicios materiales sufridos, por Patricia Helena Perdomo González, con ocasión del secuestro del que fuera víctima su señora madre, doña Consuelo González de Perdomo, el día 10 de septiembre del año 2001, ocurrido en el puente sobre el río Neiva entre los municipio del Hobo y Campoalegre (Huila).

Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación a pagarle a la señora Patricia Helena Perdomo González, las siguientes sumas de dinero o las mayores que se prueben dentro del proceso:

1.- Daño Moral.- El equivalente a lo menos, a MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

2.- Daño moral sufrido por el señor Jairo Perdomo Muñoz padre de Patricia Helena Perdomo González, quien falleciera durante el secuestro de su esposa Consuelo González de Perdomo (perjuicio heredado).- El equivalente a a lo menos MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

3.- Daños o Perjuicios fisiológicos o a la vida de relación y/o llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia.- El equivalente a lo menos, MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

4.- Daños Materiales.- Todas las sumas de dinero que llegasen a probarse dentro del proceso a título de daño emergente y lucro cesante.

A favor de Maria Inés Claros Rojas

Primera.- Que se declare que la Nación, República de Colombia de Colombia representada por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Congreso de la República y Departamento Administrativo de Seguridad DAS o quien haga sus veces, son extracontractualmente responsables por su acción u omisión, respecto de la totalidad de los perjuicios morales, perjuicios fisiológicos, o a la vida de relación, y /o a los llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia, al igual que los perjuicios materiales sufridos, por Maria Inés Claros Rojas, con ocasión del secuestro del que fuera víctima su hija, la señora Consuelo González de Perdomo, el día 10 de septiembre del año 2001, ocurrido en el puente sobre el río Neiva entre los municipio del Hobo y Campoalegre (Huila).

Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación a pagarle al señor Maria Inés Claros Rojas, las siguientes sumas de dinero o las mayores que se prueben dentro del proceso:

1.- Daño Moral.- El equivalente a lo menos, a MIL SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (1000 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

2.- Daños o Perjuicios fisiológicos o a la vida de relación y/o llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia.- El equivalente a lo menos, QUINIENTOS SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (500



SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

3.- Daños Materiales.- Todas las sumas de dinero que llegasen a probarse dentro del proceso a título de daño emergente y lucro cesante.

Tercera.- Que se condene en costas a la nación, en caso de oposición.

A favor de Elsa Inés Elvira González Claros

Primera.- Que se declare que la Nación, República de Colombia de Colombia representada por el Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Congreso de la República y Departamento Administrativo de Seguridad DAS o quien haga sus veces, son extracontractualmente responsables por su acción u omisión, respecto de la totalidad de los perjuicios morales, perjuicios fisiológicos, o a la vida de relación, y /o a los llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia, al igual que los perjuicios materiales sufridos, por Elsa Inés Elvira González Claros, con ocasión del secuestro del que fuera víctima su señora hermana, la señora Consuelo González de Perdomo, el día 10 de septiembre del año 2001, ocurrido en el puente sobre el río Neiva entre los municipio del Hobo y Campoalegre (Huila).

Segunda.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación a pagarle al señor Elsa Inés Elvira González Claros, las siguientes sumas de dinero o las mayores que se prueben dentro del proceso:

1.- Daño Moral.- El equivalente a lo menos, a QUINIENTOS SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (500 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

2.- Daños o Perjuicios fisiológicos o a la vida de relación y/o llamados perjuicios por las alteraciones a las condiciones de existencia.- El equivalente a lo menos, QUINIENTOS SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (500 SMMLV), de la fecha en que efectivamente se haga el pago, o la suma superior que llegase a probarse en el proceso, o la superior que el juez en su arbitrium judicis establezca.

3.- Daños Materiales.- Todas las sumas de dinero que llegasen a probarse dentro del proceso a título de daño emergente y lucro cesante.

Tercera.- Que se condene en costas a la nación, en caso de oposición>>.

2.- Las pretensiones se basaron en las siguientes afirmaciones:

2.1.- La señora Consuelo Gonzalez de Perdomo era representante a la Cámara por el Departamento del Huila para el periodo 1994- 1998. En 1998 se presentó para ser reelegida en el cargo. Durante la campaña electoral recibió una serie de amenazas y el 2 de marzo de 1998 su sede política fue objeto de un atentado por la explosión de un petardo de mediano poder.

2.2.- Durante las elecciones de 1998 la señora González de Perdomo contaba con un esquema de seguridad entregado por el DAS; sin embargo, el 8 de marzo de 1998 le fue comunicado que una vez terminada la campaña electoral le sería



retirado el esquema que le había sido asignado. En virtud de lo anterior, una vez reelecta en el cargo, le fue retirado el esquema de seguridad.

2.3.- Ante la ausencia de un esquema de seguridad, la señora González de Perdomo solicitó en diversas ocasiones a la Policía Nacional se realizara estudio de seguridad y se le otorgara protección. Estas peticiones se presentaron en los años 1999, 2000 y 2001. En respuesta a una estas, el 19 de septiembre de 2000 se le indicó que su nivel de seguridad era medio bajo y que no requería de protección. El 10 de julio de 2001 volvió a solicitar que se revisara su situación de seguridad y se asignara protección, solicitud que fue no fue resuelta.

2.4.- El 28 de agosto de 2001 fue secuestrado en el departamento del Huila el congresista Orlando Beltrán Cuellar. Adicionalmente, por esa época era conocido que existían múltiples amenazas por parte de las FARC contra los políticos del departamento del Huila

2.5.- El 10 de septiembre de 2001 cuando se dirigía de Pitalito a Neiva, a la altura del río Neiva, entre los municipios de Hobo y Campoalegre, la congresista fue secuestrada por la columna móvil Teófilo Forero de las FARC.

2.6.- El 12 de diciembre de 2001 la policía respondió la solicitud de protección de la señora González de Perdomo, indicando que estaban atentos para coordinar su seguridad con personal de la institución.

2.7.- El esposo de la congresista falleció el 4 de enero de 2003, cuando ella continuaba secuestrada.

2.8.- La congresista fue liberada el 10 de enero de 2008.

B. Posición de la parte demandada

3.- El DAS contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Señaló que los hechos objeto del proceso eran ajenos a la institución, pues no hace parte de la fuerza pública, por lo que no le correspondía responder por la seguridad interior o exterior del Estado.

3.1.- Adicionalmente, en el caso concreto se presenta el hecho del tercero, pues el secuestro fue perpetrado por las FARC.

3.2.- Indica que no se probó que la demandante hubiera solicitado protección de la institución, por lo que no existen elementos que permitan considerar que le correspondía hacer seguimiento a su seguridad.

3.3.- Propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva y el hecho del tercero.



4.- El Ministerio de Defensa – Policía Nacional contestó la demanda, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las siguientes excepciones:

4.1.- Falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual sustentó en que la Policía cumplió cabalmente sus funciones, pues en su momento realizó la evaluación de riesgo de la demandante y determinó que era medio bajo, por lo que no existía una alarma de seguridad que requiriera protección especial.

4.2.- El hecho del tercero, pues el secuestro de la demandante fue planeado y ejecutado por las FARC, sin que existiera participación de miembros de la institución.

4.3.- Culpa exclusiva de la víctima, pues a la demandante había recibido instrucciones que debía seguir antes de emprender un viaje, por lo que debía aplicarlas antes de iniciarlo.

C. Sentencia recurrida

5.- El tribunal administrativo del Huila en sentencia del 7 de junio de 2017 declaró responsable a la Nación Ministerio de Defensa - Policía Nacional y la condenó al pago de perjuicios por daño moral y daño a la salud a favor de la demandante y su núcleo familiar. La anterior decisión se fundamentó así:

5.1.- Estaba probado que los demandantes sufrieron un daño antijurídico en virtud del secuestro de la señora Consuelo González de Perdomo, situación que si bien fue perpetrada por las FARC, se debió a la omisión de protección por parte de las autoridades.

5.2.- En el expediente se demostró que tenía la calidad de congresista, que había sido víctima de un atentado a su sede política, y que solicitó en diversas oportunidades que se le asignara protección. En respuesta a estas solicitudes, la Policía realizó un estudio de seguridad que arrojó que no tenía riesgo que ameritara proyección. Sin embargo, lo anterior se contradecía con las amenazas públicas efectuadas por el guerrillero alias Mono Jojoy a los congresistas del Huila y con el secuestro del representante a la Cámara Orlando Beltrán Cuéllar, en el mismo departamento que representaba Consuelo González de Perdomo, lo que indicaba que era necesario adoptar medidas de seguridad en favor de los demás congresistas.

5.3.- Indicó que las omisiones son más graves por tratarse de una mujer, y que, por perspectiva de género, la institución debió brindar medidas de protección de manera más urgente.

5.4.- Estaba probado que los demandantes sufrieron depresiones y secuelas en su integridad mental, lo que hacía procedente el reconocimiento del daño moral y a la salud en su favor.



5.5.- Señaló que por tratarse de graves hechos que afectaron la salud, debían concederse medidas de rehabilitación en favor de los demandantes, y ordenó que se cubrieran los tratamientos por el sistema de seguridad social y, en aquello que este no cobijara, fueran asumidos por la Policía Nacional.

5.6.- Por existir una grave violación de derechos humanos, se debían realizar reparaciones simbólicas. Por ello ordenó la realización de un acto de perdón público, y para garantizar la no repetición ordenó capacitar a los miembros de la institución en derechos humanos.

D. Recursos de apelación

6.- **La Policía Nacional** solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y presenta los siguientes reparos:

6.1.- El secuestro de la congresista no era imputable a la institución, pues fue un verdadero hecho del tercero ejecutado exclusivamente a las FARC. No se demostró en el proceso que en el secuestro hubieran participado agentes de la Policía.

6.2.- La Policía cumplió con sus deberes, pues realizó el estudio de seguridad que dio como resultado un riesgo medio bajo, por lo cual no se requería un esquema de seguridad especial.

6.3.- El hecho del sexo de la víctima no implica de ninguna manera un agravante frente al secuestro, pues este respondió exclusivamente a la condición de congresista, más no al que fuera mujer.

7.- **Los demandantes** solicitan la modificación de la sentencia exclusivamente en lo relacionado a la cuantía de los perjuicios reconocidos, y en su recurso presentan los siguientes argumentos:

7.1.- La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que en los casos en los que se declara la responsabilidad del Estado en favor de quien ha sido víctima de un delito, los perjuicios morales deben ser reconocidos hasta por un monto mil salarios mínimos, parámetro que es aplicable al caso de los demandantes, pues los perjuicios reconocidos fueron causados por el secuestro de la congresista.

7.2.- Los perjuicios por daño a la salud debieron reconocerse de conformidad con los casos de excepción admitidos por la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, esto es, en un monto de cuatrocientos salarios mínimos, teniendo en cuenta la gravedad de las lesiones que sufrieron la congresista y sus familiares.

II.- CONSIDERACIONES

E. Presupuestos procesales



8.- La Sala estudiará de fondo las pretensiones porque la demanda se presentó en término. El secuestro de la señora Consuelo González de Perdomo se produjo el 10 septiembre de 2001 y fue liberada el 10 de enero de 2008. El término de dos años previsto en el numeral 8 del artículo 136 del CCA para presentar la demanda corrió entre el 11 de enero de 2008 y el 11 de enero de 2010. Los demandantes presentaron solicitud de conciliación como requisito de procedibilidad el 18 de diciembre de 2009, esto es, faltando 24 días para que operara la caducidad; dicho trámite se declaró fallido el 19 de marzo de 2010, por lo cual, el plazo para demandar se extendió hasta el 12 de abril de 2010. La demanda se presentó el 6 de abril de 2010, es decir, oportunamente.

F. Las decisiones que se adoptan

9.- La Sala revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar negará las pretensiones de la demanda, porque no se probó que la causa del secuestro fuera la omisión imputada a las autoridades públicas y particularmente a la Policía Nacional. Lo que está acreditado, por el contrario, es que la Policía le había dado a la congresista recomendaciones de seguridad y no se acreditó que hubieran sido seguidas el día de su secuestro. A la congresista se le indicó que debía advertir a la Policía sobre los desplazamientos que planeaba efectuar, lo que era indispensable para suministrarle en tales casos la seguridad necesaria o para advertirle que no los realizara si no era resultaba posible hacer lo anterior; en la medida en que no se acreditó que la congresista hubiese seguido tal instrucción, no puede imputársele responsabilidad a la Policía por incumplir el deber jurídico de protección en el que se fundamenta la imputación de responsabilidad hecha contra la citada entidad.

10.- Con las pruebas obrantes en el expediente está demostrado que la Policía realizó el estudio de seguridad de la congresista y que el mismo dio por conclusión que ella tenía los riesgos propios de su cargo, los cuales debían mitigarse con la adopción de determinadas medidas; y dentro de ellas se incluía dar información sobre sus desplazamientos para que las autoridades pudieran determinar las medidas de seguridad a adoptar. Las anteriores medidas se encontraban vigentes en la fecha del secuestro, y no se acreditó que la señora Consuelo González de Perdomo las hubiese seguido; la parte demandante no aportó ningún medio de prueba para acreditar que la Policía fue informada del viaje que la congresista iba a realizar entre Pitalito y Neiva el día en que ocurrió su secuestro.

11.- En el expediente obran los siguientes medios de prueba en relación con la petición de medidas y la respuesta de la Policía.

11.1.- La copia del oficio remitido a la Policía Nacional por parte de Consuelo González de Perdomo el **19 de marzo de 1999** en el que solicitó se realizara *<<estudio de seguridad tendiente a acceder a protección y a los vehículos que el*



fondo de seguridad asigna a personas que vivimos en alto riesgo>>, solicitud que fue reiterada el **4 de agosto de 2000**.

11.2.- La copia del oficio del **19 de septiembre de 2000** remitido a la congresista por parte del director de Servicios Especializados de la Policía Nacional, indica que el estudio de seguridad realizado arrojó que tenía riesgo medio bajo y que por lo tanto no <<existe ningún tipo de amenaza o hechos que puedan afectar la seguridad personal, es el riesgo que corre en el ejercicio de un cargo, profesión u oficio>>. En este oficio la policía señaló expresamente:

<<Es importante que el señor Representante (sic) **antes de viajar, informe al señor Capitan Edwin Alain Rojas Tellez, coordinador de seguridad ante la Cámara de Representantes, su itinerario con el fin de que se implementen las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad, por parte de las diferentes instituciones de seguridad del Estado en el sector del país a donde se dirige>>**.

11.3.- La copia del oficio del **18 de julio de 2001** remitido por la congresista a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, acredita que después del estudio de seguridad realizado en 2000, ella solicitó nuevamente que se revisara su situación de seguridad porque tenía que realizar desplazamientos entre Neiva y Pitalito, carretera con alto índice de inseguridad y porque <<recientemente me he enterado de situaciones que son motivo de preocupación>>.

11.4.- La copia del oficio del **12 de diciembre de 2001** (el secuestro ocurrió el 10 de septiembre de 2001) suscrito por el Coordinador de Seguridad y Protección de la Policía se señala que <<cualquier coordinación con respecto a la seguridad personal dentro y fuera de la ciudad, estaremos atentos en la oficina de esoltas de la Policía Nacional>>.

12.- Del análisis de los documentos anteriores la Sala infiere que no es cierto que la Policía hubiese desatendido las solicitudes de protección formuladas por la congresista. Lo que está acreditado, por el contrario, es que la Policía sí realizó el estudio de su seguridad y le comunicó que en cada desplazamiento se le brindarían las medidas de seguridad. Pero, para hacerlo, era necesario que ella diera aviso previo de cada uno de sus desplazamientos; solo de este modo la Policía podía adoptar medidas de seguridad.

13.- En el oficio del **19 de septiembre de 2000**, la Policía claramente le indica que <<antes de viajar>> debe informar de sus desplazamientos, le señala el nombre del oficial a quien debe suministrarle tal información y le advierte que ello es necesario para <<que se implementen las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad, por parte de las diferentes instituciones de seguridad del Estado en el sector del país a donde se dirige>>.

De esta forma estaba coordinada la manera como la Policía debía cumplir con el deber de brindarle seguridad a la congresista y resultaba indispensable que lo



estipulado se cumpliera para que la citada entidad pudiera adoptar las previsiones de seguridad.

14.- El hecho de que la congresista hubiese solicitado revisar su seguridad porque debía hacer desplazamientos entre Neiva y Pitalito no la autorizaba a omitir la información de sus viajes. Tal petición no obligaba a la Policía a suministrarle de inmediato un esquema de seguridad permanente para que pudiera desplazarse en cualquier momento por la ruta Neiva – Pitalito, sin necesidad de tener que dar aviso previo a las autoridades.

15.- Lo que debía hacer la congresista, mientras se hacía el nuevo estudio de seguridad que estaba reclamando y se establecía si –teniendo en cuenta la situación de orden público a la que se hace referencia en la demanda– lo aconsejable era suministrarle un esquema permanente para tales desplazamientos, era seguir cumpliendo la instrucción de avisarle a la Policía Nacional antes de hacer cada uno de ellos. Esto era lo que permitía – se itera– que la Policía estableciera si era prudente realizar el desplazamiento y qué tipo de seguridad debía asignársele.

15.1.- La doctrina ha señalado que, tratándose de actividades de riesgo, en virtud del principio de confianza se requiere cumplir con los deberes de autoprotección, que implica la adopción de medidas para evitar la concreción del riesgo:

<<Pese a que, por experiencia, todos sabemos que los demás pueden cometer errores, por lo general podemos confiar en que su conducta será correcta. Dicho de otro modo, los deberes de precaución de cada cual se establecen teniendo en cuenta que los demás también observarán los suyos: la diligencia propia presupone la de los demás.

En el principio de confianza se dan cita el riesgo permitido y la prohibición de regreso. Sin él, la división social del trabajo resultaría inviable. De hecho, el principio de confianza es básico para asegurar que, en los accidentes bilaterales, las reglas de responsabilidad induzcan un equilibrio de NASH, es decir, una situación en la cual varios agentes económicos interactúan de modo que cada uno de ellos escoge la mejor estrategia posible, dadas las estrategias adoptadas por el resto. (...)>>¹

15.2.- En estos casos no puede considerarse que el hecho de que se trate de una persona expuesta a riesgos propios del cargo que desempeña, le permita desatender las medidas que se le ordenan, o que pueda considerar que mientras resuelven su petición el riesgo está en cabeza del Estado, como si fuera un garante universal de los daños que pueden generarse, incluso, por la conducta imprudente de las víctimas.

16.- En los funcionarios públicos y los particulares que requieran protección especial de las autoridades también recae un deber de autocuidado, sin que

¹ Pablo Salvador Coderch y Antonio Fernández Crende, Causalidad y responsabilidad. Indret, Barcelona 2006.



pueda imputársele a las autoridades públicas responsabilidad por todos los daños que puedan sufrir. El cumplimiento del deber de protección se torna imposible cuando se omite seguir una instrucción que tiene el propósito de acatarlo; una instrucción que tiene la finalidad específica de establecer e implementar las medidas que debe adoptar la autoridad. La condición de *garante* en este caso no se establece a partir de un estado de incapacidad o indefensión total que se presenta, por ejemplo frente a quien está encargado del cuidado de un menor, que es cuando puede considerarse que el *garante* responde por cualquier daño que sufra la víctima.

17.- No puede considerarse que existe una omisión de protección cuando la persona lo alega conoce el riesgo propio de su cargo y la forma en que debe obrar para mitigarlo, no obstante, lo cual, no cumple con las medidas para hacerlo. Ello ocurrió en este caso, en el que la congresista debía dar aviso de su desplazamiento a fin de que, como le fue indicado por la Policía, se pudieran coordinar las medidas de protección necesarias para protegerla.

17.1.- La doctrina ha indicado que en los casos en que la actuación de la víctima sea determinante en la acusación del daño, al margen de si existe o no su culpa, ello genera un eximente de responsabilidad:

<<La cuestión se plantea en los siguientes términos: cuando la víctima no sea culpable, ¿su conducta deja de ser una fuerza mayor (causa ajena) para el agente dañoso? Es obvio que no. La culpabilidad o no de la víctima en nada afecta a que su actuación constituya para el agente supuestamente dañoso una fuerza mayor incontrolable. En este caso, lo verdaderamente importante es que aquélla haya sido la única causante del siniestro, siendo pasivo el papel del supuesto agente activo.

(...)

A mi juicio, con apreciaciones de este tipo, se incurre en una neta confusión, porque debe insistirse-la clave de la fuerza liberadora de la conducta de la víctima no se halla en que ésta sea culpable, sino en que ella es la determinante de su propio daño>>².

17.2.- En el expediente no obran pruebas que acrediten que la demandante cumplió con la carga de avisar su desplazamiento, ni que se le hubiera señalado que era posible realizar el viaje. Lo anterior significa que la actuación de la víctima fue determinante pues, de acuerdo con las instrucciones de seguridad que se le habían entregado, era imperioso que se comunicara con la Policía antes de sus desplazamientos para coordinar su seguridad, lo que no sucedió el día del secuestro.

18.- Exigir como lo señala la sentencia de primera instancia un deber de custodia general, sin considerar las circunstancias relativas al caso concreto en el que ocurrió el daño, sería estructurar una responsabilidad sobre la base de una obligación de seguridad general, permanente y absoluta que es imposible reclamar o esperar de las autoridades públicas.

² Medina Alcoz María, La culpa de la víctima en la causación del daño extracontractual, Dykinson, 2003 pgs 154 y 155.



19.- Conforme con lo dispuesto en el artículo 90 de la CP, el daño es imputable al Estado cuando se acredite que fue causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el caso de la imputación por daño al Estado por omisión, la atribución del daño al Estado no es material o física sino normativa o jurídica y parte de constatar la existencia de un deber jurídico que es el deber de protección, que no es un deber general y absoluto. Por esta razón, si en el caso concreto no se demuestra su incumplimiento, porque es evidente que para cumplirlo era necesario tener conocimiento previo y puntual del riesgo que iba a asumir la congresista al realizar el viaje, no puede declararse la responsabilidad en los términos del citado precepto.

G. Costas

20.- En consideración a la conducta asumida por las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

III. DECISIÓN

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,

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia proferida el 7 de junio de 2017 por el Tribunal Administrativo del Huila que accedió a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: En su lugar **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas por no aparecer causadas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Con salvamento de voto