



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Reparación Directa
Expediente: 110013336038201700087-00
Demandante: Ana Ligia Sánchez Avendaño y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda, los señores **ANA LIGIA SÁNCHEZ AVENDAÑO, LUCY MARICELA SÁNCHEZ AVENDAÑO** y **YINE YOVANA SALDAÑA SÁNCHEZ** en nombre propio y en representación de **DYLAN STYVEN ROMERO SALDAÑA** y **JOHER ZAIR GUTIÉRREZ SALDAÑA**, piden que se declare a la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL** administrativamente responsable por el fallecimiento del patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez en hechos acaecidos el 8 de diciembre de 2014 en el Corregimiento de Miraflores – Cauca, cuando fue asesinado mientras se encontraba en cumplimiento de sus funciones.

Por lo anterior solicitan condenar a la entidad demandada a pagar a los demandantes una indemnización a título de perjuicios morales y materiales, a la fecha de la ejecutoria de la sentencia.

Finalmente solicitan se condene al pago de la suma actualizada e indexada con los intereses corrientes y moratorios a que haya lugar y se condene al pago de costas y agencias en derecho que se causen.

2.- Fundamentos de hecho

Según lo reseñado en el escrito de la demanda, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- El señor Saín Fernando Saldaña Sánchez era uniformado de la Policía Nacional en el grado de Patrullero adscrito a la Unidad Móvil de Carabineros y Antiterrorismo EMCAR No. 28 en el corregimiento de Miraflores - Cauca.

2.2.- El 8 de diciembre de 2014, mientras se encontraba en cumplimiento de sus funciones, se desplazó de la Base en compañía del patrullero Cesar Fernández Monsalve con el fin de adquirir unos elementos de aseo a una tienda ubicada a 150 metros aproximadamente de la base.

2.3.- Al llegar a la tienda fueron atacados por sujetos de sexo masculino con armas de fuego de corto alcance produciéndole la muerte y dejando herido al acompañante Patrullero Fernández Monsalve, quienes además fueron despojados de sus armas de dotación.

2.4.- El 8 de diciembre de 2014 se realizó el Acta de Inspección Técnica del Cadáver y por parte del Director de Carabineros y Seguridad Social, se calificó la muerte del patrullero como "MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO".

3.- Fundamentos de derecho

Como sustento jurídico de las pretensiones, el apoderado judicial de la parte demandante se basó en los artículos 1, 2, 6, 9, 13, 29, 90, 93, 121 y 218 de la Constitución Política, los artículos 140 y 161 de la Ley 1437 de 2011, la Ley 1285 de 2009, el Decreto 1716 de 2009, artículos 1613 y siguientes, 1653 y concordantes del Código Civil, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

II.- CONTESTACIÓN

Mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2018¹, la apoderada judicial del Ministerio de Defensa- Policía Nacional contestó la demanda. Se opuso a cada una de las pretensiones, debido a que la responsabilidad del Estado que pretende endilgar la parte actora en cuanto a la falla del servicio, no se puede establecer en razón a que no se configura.

Agrega que con la demanda no se acreditó que el orgánico institucional perdió la vida como consecuencia de la materialización del riesgo propio del ejercicio de sus funciones como Patrullero de la Policía Nacional, al respecto y en relación con los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionados con la defensa y seguridad del Estado, como lo es la Policía Nacional, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que en tales eventos no se ve comprometida la responsabilidad del Estado, dado que tales daños se producen con ocasión de la relación que los vincula con el Estado.

Precisa que, es de pleno conocimiento nacional, las circunstancias críticas de orden público que se viven a diario en el país, de lo cual no está al margen el Departamento del Cauca, por lo tanto, sin que existan amenazas específicas, se vive en un estado de zozobra donde pueden pasar ataques o atentados en cualquier momento y no pueden estar siempre exentos los miembros de la Fuerza Pública.

Solicita finalmente, que se nieguen las pretensiones de la demanda comoquiera que no existen elementos probatorios que ofrezcan plena certeza respecto a que hubo falla en el servicio por parte de la Policía Nacional, y tampoco se establece que los hechos o actos determinantes que condujeron de manera decisiva a la producción de la muerte del patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez hubiesen sido por acción u omisión de la entidad demandada.

III.- TRAMITE DE INSTANCIA

La demanda fue presentada ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos el 3 de marzo de 2017². Mediante auto del 30 de junio de 2017³ este Despacho admitió la demanda presentada por los señores **ANA**

¹ Folios 109 a 122 c. 1

² Folio 73 c. 1

³ Folio 75 c. 1



LIGIA SÁNCHEZ AVENDAÑO, LUCY MARICELA SÁNCHEZ AVENDAÑO y YINE YOVANA SALDAÑA SÁNCHEZ en nombre propio y en representación de **DYLAN STYVEN ROMERO SALDAÑA y JOHER ZAIR GUTIÉRREZ SALDAÑA** en contra de **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL**. Se ordenó la notificación del proveído al ente demandado, al igual que al Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, lo cual se cumplió.

El 11 de octubre de 2018⁴ se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, en la que se evacuó la etapa de saneamiento, se fijó el litigio y se decretaron algunas pruebas solicitadas por la parte actora y la entidad demandada.

La audiencia de pruebas se practicó en dos oportunidades: el 4 de abril de 2019⁵ y el 23 de octubre de 2019⁶ en las que se recopilaron las pruebas documentales decretadas, se recibieron algunos testimonios, se declaró finalizada la etapa probatoria y se dio traslado a las partes para que en el término de diez (10) días presenten sus alegatos de concusión. Después de esto el proceso ingresó al Despacho para fallo.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Parte demandante

El apoderado judicial de la parte actora, con memorial del 6 de noviembre de 2019⁷ solicita se acceda a las pretensiones teniendo en cuenta lo siguiente:

El daño se encuentra acreditado cuando se demuestra la ocurrencia de la muerte en actos especiales del servicio del patrullero Saín Fernando Saldaña, como consecuencia del atentado sufrido por el frente 49 de las FARC con arma corta de fuego.

La imputación del hecho dañino le atañe a la entidad por el incumplimiento o deficiente cumplimiento de los deberes normativos, en especial lo establecido en el instructivo 022 Dipon-Dicar de 2009 en el sentido de prevalecer por la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

⁴ Folio 137 c. 1

⁵ Folio 149 c. 1

⁶ Folio 258 c. 2

⁷ Folio 297 a 308 c. 2



Explica que dicha directriz expresa que cada EMCAR debe estar conformada por 120 hombres, distribuidos en 3 secciones de 40 policiales, entrenados, equipados y especializados en actividades de control del área rural.

Los aspectos mencionados, a criterio de la parte actora se incumplieron por la entidad demandada a pesar de ser de conocimiento público que el corregimiento de Miraflores- Cauca desde los años 70 ha sido blanco de actos delictivos por parte del comando occidental de las FARC, tiempo después nombrado como Bloque Alfonso Cano.

Solicita que se tenga en cuenta que en las minutas anexas al proceso de fecha 6 de diciembre de 2014 se anotan por parte del patrullero Saín Fernando Saldaña posibles hostigamientos con ametralladoras y lanzamiento de artefactos explosivos por parte del frente 32 en dicho corregimiento en el cual podrían ser atacados realizando una actividad.

Además, se probó que en dicho corregimiento, que es zona de alto riesgo, solo estaba disponible una sección del EMCAR, lo que lleva a concluir que no se brindó por parte de la entidad el acompañamiento necesario para evitar la muerte del patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez.

Finaliza precisando que en el presente asunto no se configura la culpa exclusiva de la víctima ya que, tanto el señor Saín Fernando Saldaña Sánchez como su compañero César Fernández Manosalva cumplieron con lo dispuesto en el Acta No. 086 que se encuentra dentro del acápite de pruebas, el cual sugiere que el recorrido que realicen fuera del anillo de seguridad debe ser máximo de dos unidades, aspecto que se cumplió, según lo probado.

En ese sentido, solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda, no obstante, a pesar de que existe prueba de que el patrullero fue agredido por un grupo subversivo, el grupo se encontraba con muy pocos policiales para repeler los ataques como el aquí presentado.

2.- Parte demandada Ministerio de Defensa - Policía Nacional

El apoderado judicial de la parte demandada, con escrito del 6 de noviembre de 2019⁸ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y

⁸ Folio 292 c. 2



manifestó que según su criterio, no hay lugar a conceder las pretensiones de la parte actora, puesto que no se reúne el suficiente material probatorio para determinar la responsabilidad de la entidad respecto de los hechos objeto de la demanda.

Explica que, el patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez perdió la vida como consecuencia de la materialización del riesgo propio del ejercicio de sus funciones como uniformado de la Policía Nacional, más aún, cuando se conocían las circunstancias críticas de orden público que se viven en el Departamento del Cauca.

El patrullero mencionado el día 8 de diciembre de 2014 se encontraba en cumplimiento del servicio en el corregimiento Miraflores- Cauca y su muerte se presentó en cumplimiento de sus funciones, toda vez que en el ámbito de las actuaciones como miembro activo de la Fuerza Pública debe soportar, enfrentar o repeler diversos enfrentamientos, ataques, atentados terroristas y otras actuaciones delincuenciales con grupos armados al margen de la ley, mediante la utilización de armas de fuego, como medio para lograr el mantenimiento del orden público interno y la defensa de la soberanía nacional.

Aduce que, la imputabilidad del daño debe demostrarse tanto desde la fundamentación fáctica como jurídica, y que permita al juzgador administrativo tener la certeza de que el daño fue producto de una acción u omisión del Estado, de modo que el perjuicio sea efecto de tal acción, es decir, que exista entre el hecho y el daño una relación de causalidad, ante lo que en el presente proceso no existen los medios probatorios que ofrezcan la convicción de que hubo falla del servicio por parte de la Policía Nacional, ni tampoco se establece que los hechos o actos determinantes de la muerte del señor Saín Fernando Saldaña Sánchez fueron por acción u omisión de la entidad demandada.

De conformidad con lo expuesto, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, al no existir falla en el servicio por parte del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional.

3.- Ministerio Público

La representante del Ministerio Público, no emitió concepto de fondo en el asunto de la referencia.

Sede Judicial del CAN - Carrera 57 No. 43-91 Piso 5º
Correo: jadmin38bta@notificacionesrj.gov.co
Bogotá D.C.



CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción conforme lo determinan los artículos 104 numeral 1, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.- Problema jurídico

El problema jurídico a resolver radica en determinar si la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL** es administrativa y extracontractualmente responsable por la muerte del patrullero **SAÍN FERNANDO SALDAÑA SÁNCHEZ** en hechos ocurridos el 8 de diciembre de 2014, o si por el contrario, el presunto daño alegado no es atribuible a la entidad demandada por configurarse alguna causal eximente de responsabilidad.

3.- Del daño antijurídico

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la "antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima"⁹. Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado "que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración"¹⁰. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está fijado por la irregular actuación estatal -bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación¹¹.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.

Sin embargo, no siendo suficiente constatar la existencia del daño antijurídico, es necesario realizar el correspondiente juicio de imputación, que permita determinar si cabe atribuirlo fáctica y jurídicamente, o si opera alguna de las causales exonerativas de responsabilidad, o se produce un evento de concurrencia de acciones u omisiones en la producción del daño, para lo que se precisa determinar los presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado.

4.- La responsabilidad del Estado por lesiones a los miembros de la Fuerza Pública

El artículo 90 de la Constitución Política establece una cláusula general de responsabilidad del Estado, al señalar que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, y que sean causados por la acción u omisión de las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones. De lo que se desprende que para declarar la responsabilidad estatal se requiere la concurrencia de dos presupuestos a saber: (i) la existencia de un daño antijurídico y (ii) que ese daño antijurídico sea imputable a la entidad pública, bajo cualquiera de los títulos de imputación de responsabilidad.

La Corte Constitucional, ha definido el daño antijurídico como el perjuicio que es provocado a una persona y que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Al respecto ha señalado:

“La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. (...)”

Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública”¹².

Las anteriores disposiciones configuran la base fundamental para establecer la imputación de responsabilidad a las entidades públicas por la acción, omisión u operación administrativa que cause un daño antijurídico. Este, por su parte,

¹² Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996.



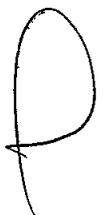
se define por la jurisprudencia como el daño a un bien jurídicamente tutelado que no se tiene el deber de soportar, pues de hacerlo se quebrantaría el principio de igualdad en cuanto a la asunción de cargas públicas.

Ahora bien, respecto al régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, el Consejo de Estado ha señalado la diferencia que surge entre la responsabilidad aplicable a la Administración por daños sufridos en ejercicio del servicio militar obligatorio -y con ocasión del mismo-, de la que proviene de aquellos daños padecidos por un integrante de la Fuerza Pública incorporado voluntariamente al servicio, bien sea en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional. Dicha distinción tiene su fundamento en que, mientras en el primer caso la prestación del servicio militar es impuesta a algunos ciudadanos por el ordenamiento jurídico, en el segundo evento, por su parte, la persona ingresa al servicio por iniciativa propia, con lo que asume los riesgos inherentes que implica el desempeño de la carrera militar. Al respecto, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 26 de enero de 2011, Exp. No. 18429, C.P. Dra. Gladys Agudelo Ordoñez, indicó:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal de los miembros de la Fuerza Pública constituye un riesgo propio de la actividad que dichos servidores públicos ordinariamente despliegan, riesgo que se concreta, por vía de ejemplo, en los eventos en los cuales tiene lugar el deceso o la ocurrencia de lesiones como consecuencia de combates, emboscadas, ataques de grupos subversivos, desarrollo de operaciones de inteligencia, entre otras actuaciones realizadas en cumplimiento de operaciones o de misiones orientadas a la consecución de los fines que constitucional y legalmente concierne perseguir a la Fuerza Pública; de allí que cuando el riesgo se concreta, al Estado en principio no resulta jurídicamente viable atribuirle responsabilidad extracontractual alguna en sede judicial, salvo en aquellos casos en los cuales se demuestre que la lesión o la muerte devienen como consecuencia del acaecimiento de una falla en el servicio o de la materialización de un riesgo excepcional al cual se haya visto sometido el militar profesional afectado, riesgo de mayor entidad que aquel al cual se hayan visto expuestos sus demás compañeros en el desarrollo de la misión encomendada¹³” (Se subraya).

En tal sentido, en casos en los que se pide el resarcimiento de un daño consistente en el menoscabo físico de una persona vinculada a las Fuerzas Armadas de forma voluntaria y que haya ocurrido con ocasión de la ejecución de las funciones propias de la actividad militar, la responsabilidad del Estado solo puede ser declarada en aquellas circunstancias en las que se acredite que éste fue causado por una conducta negligente y omisiva de la institución demandada que haga que las circunstancias específicas en las que se produce

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de octubre de 2009, expediente 17.884



un daño al servidor desborden los riesgos propios a los que se somete por su actividad profesional y derive en una situación de indefensión a los agentes estatales afectados, así como en aquellos casos en los que éstos se vean sometidos a un riesgo excepcional ajeno a los previsibles en la prestación normal del servicio.

5.- Régimen constitucional y reglamentario de la Policía Nacional

De conformidad con nuestra Constitución Política – artículo 2º, se encuentran dentro de los fines esenciales del Estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, para lo cual se instituyeron las autoridades públicas, con el propósito fundamental de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, postulado que, en relación con la Policía Nacional fue desarrollado mediante el artículo 218 superior, al contemplarla como:

“un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”

En este sentido, tenemos que el servicio de policía, es un servicio público a cargo del Estado encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación y la convivencia pacífica, entre otros. Este servicio lo presta el Estado en forma permanente, exclusiva, obligatoria, directa, indelegable, inmediata e indeclinable, con el propósito esencial de procurar el desarrollo de la vida en comunidad, cuyo ejercicio se encuentra limitado por la observancia de la primacía de los derechos inalienables de las personas y los principios contenidos en la Constitución Política, las leyes y en la finalidad específica que su prestación persigue.

Ahora bien, específicamente, encontramos dentro de la normativa aplicable la Resolución 9969 del 13 de noviembre de 1992, por medio de la cual el Director General de la Policía Nacional aprobó el Reglamento de Vigilancia Urbana y Rural, previendo la necesidad de actualizar y ajustar la prestación del servicio policial a los nuevos principios establecidos en la Constitución Política de 1991, con la función primordial de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, libertades públicas y la convivencia pacífica.

Allí se denominó servicio de policía a la vigilancia permanente que el Estado presta por intermedio de la Policía Nacional, para conservar el orden público, proteger las libertades y prevenir y controlar la comisión de delitos, y se dijo que este servicio lo integran la vigilancia urbana y rural que son la base fundamental de las actividades preventivas y operativas de la Policía Nacional¹⁴, clasificándolo según su objeto en de vigilancia y Judicial.

En dicho reglamento se establecieron las normas de carácter general que regulan la prestación del servicio policial, se fijaron los criterios, pautas y procedimientos para asegurar el cabal cumplimiento de la misión constitucional asignada a la Policía Nacional y se estableció una guía permanente de consulta para unificar procedimientos en la prestación del servicio de vigilancia¹⁵, a los cuales deben ceñirse las actuaciones del personal oficial, suboficial y agentes de la Institución, que son funcionarios profesionales, preparados y estructurados en el ejercicio de su función, quienes deben cumplir en todo momento los deberes que impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión, para lo cual, en el desempeño de sus tareas, se encuentran obligados a respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas, y sólo están habilitados para usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas, es decir dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad que la situación fáctica demande.

6.- Pruebas relevantes

Dentro del acervo probatorio se cuenta con el siguiente material:

6.1.- Oficio No. S-2014-00089/FUCOT-EMCAR-28 emitido por el Comandante de la Primera Sección- EMCAR 28 mediante el cual rinde informe de novedad así:

¹⁴ Artículo 34 Resolución 9969/1992 – Policía Nacional.

¹⁵ Es necesario diferenciar la policía administrativa de la policía judicial; la primera está encargada fundamentalmente de reprimir los atentados contra el orden público una vez que ellos hayan ocurrido, y la segunda está encargada de colaborar con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. La distinción entre ambas policías es importante no solo por el principio de separación entre autoridades administrativas y judiciales propiamente dichas sino porque en la práctica numerosas acciones de policía son mixtas y su calificación se fundamenta algunas veces en la finalidad de la acción más que en su contenido.

"(...) siendo las 10:10 horas aproximadamente, cuando el señor patrullero SALDAÑA SANCHEZ SAIN (F) se desplazó hacia la tienda conocida como "donde don Luis", ubicada a ciento cincuenta (150) metros, aproximadamente diagonal a la base de patrulla de la primera sección del EMCAR 28, con el fin de comprar implementos de aseo, en compañía del señor Patrullero FERNANDEZ MANOSALVA CESAR, quien se encontraba de turno de seguridad en la parte frontal de la base de patrulla. Al llegar a la tienda fueron atacados por sujetos de sexo masculino, sin más datos, con armas de fuego de corto alcance, al parecer pistolas, los cuales produjeron la muerte al señor PT. SALDAÑA SÁNCHEZ SAIN FERNANDO y le provocaron lesiones el señor PT. FERNÁNDEZ MANOSALVA CESAR, y se llevaron consigo dos fusiles M16 A4 de series 10204728 y 10204993, dos cargadores metálicos para los mismos y 6 cartuchos 5.56 mm de propiedad de la Policía Nacional y asignados a los policiales anteriormente mencionados.

Al parecer, los policiales de la novedad quienes salieron a la tienda, se confiaron porque hacia aproximadamente 10 minutos antes había salido una patrulla con 00-01-10 unidades al mando del señor SI. MARTÍNEZ JAIDER ALIRIO a realizar patrullaje en la zona urbana del corregimiento teniendo en cuenta que el día de hoy se llevaba a cabo actividades religiosas en la capilla del corregimiento. Al escuchar los disparos el grupo que se encontraba realizando patrullaje reacciona, y al llegar al lugar de los hechos se emprendieron labores de registro hacia la zona donde se presumía se dirigieron los atacantes y de acuerdo a lo informado por algunos transeúntes daban cuenta que emplearon la comunidad para camuflarse y huir por la parte de atrás de la tienda antes mencionada."¹⁶

6.2.- Inspección Técnica al cadáver del señor Saín Fernando Saldaña Sánchez¹⁷.

"Formato de calificación de informe administrativo por muerte No. 300/2014 del señor **SAÍN FERNANDO SALDAÑA SÁNCHEZ** con el que se concluye que: "Dilucidando que reposa material probatorio que en conjunto demuestra las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que trascendió el deceso del extinto Patrullero SALDAÑA SÁNCHEZ SAIN FERNANDO se ajustan a lo preceptuado en el artículo 27 capítulo III, decreto 4433 de 2004 (por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública) MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO."¹⁸

6.3.- Orden de servicio No. 317 de 12 de julio de 2014 planeada con el fin de "Realizar desplazamiento terrestre de un personal adscrito al EMCAR 46 y 47 DEPUY desde el Municipio de Mocoa hacia la Base de Policía Antinarcóticos de Villagarzón Putumayo, y posterior a realizar relevo vía helicoportada desde la base de antinarcóticos hacia donde se encuentran las Sección del EMCAR a relevar (Mirafior, Puente internacional, El Placer Valle del Guamuez), donde se realizarán actividades de seguridad a instalaciones y actividades de control y prevención rural durante el tiempo de la comisión."¹⁹.

¹⁶ Folio 14 c. 1

¹⁷ Folio 17 a 22 c. 1

¹⁸ Folio 24 c. 1

¹⁹ Folio 25 c. 1



6.4.- El 5 de diciembre de 2014, con oficio No. S-2014-005081/SUBCO-COSEC-38 el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana da orden de extremar medidas de seguridad bajo las siguientes consideraciones:

“De acuerdo a informaciones de inteligencia humana se logró tener conocimiento de la intención terrorista que pretende llevar a cabo subversivos del frente 32, en contra de los miembros de la Policía Nacional ubicados en el casco urbano del municipio de Puerto Caicedo (Putumayo) los cuales realizan constantemente desplazamientos por la vía que conduce desde la estación de policía al hospital municipal y viceversa, así como el puesto de control realizado frente a la cancha de fútbol ubicada en el barrio Miraflores.

(...)

Las acciones terroristas en contra de las unidades policiales ya mencionadas se prevén la ejecución de acciones terroristas implementando instalación de artefactos explosivos en sitios de recurrente presencia por parte de patrullas policiales, lanzamiento de los mismos y plan pistola, por tal motivo es de vital importancia que sus unidades sean irregulares utilizando diferentes sitios a la hora de realizar puestos de control, diferentes rutas independientemente en el sector donde se pretendan realizar patrullajes de seguridad y control.”²⁰

6.5.- Copia del Libro de minuta de servicios aperturado el 7 de diciembre de 2014²¹ por el Departamento de Policía de Putumayo- Primera Sección- Emcar 28. Para el día 8 de diciembre de 2014 se consignó a folio 157 anverso y 158 que la sección estaba conformada por 28 efectivos, entre estos, el Patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez como “disponible”.

Entre las consignas se dispuso: “*extremar al máximo medidas de seguridad tanto en los desplazamientos como en los procedimientos, (...) no abandonar el lugar de acción sin causa justificada, a menos que sea en caso de fuerza mayor o permiso del comandante.*”²².

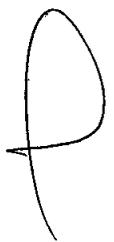
En lo que tiene que ver con el movimiento realizado por el señor Saín Fernando Saldaña Sánchez se dejó constancia de lo siguiente: “8-12-14 01:15 pm Siendo aproximadamente las 10:20 a.m. del día 08-12-14, mediante modalidad plan pistola fue herido el señor PT Fernández Manosalva Cesar de placa 167437 de C.C. 1.00.959.961 de Cúcuta de igual forma el PT Saldaña Sánchez Saín de placa 1.013.598.264 de Bogotá, quien fallece por la acción terrorista a media cuadra de la estación en el establecimiento de razón social, tienda donde Don Luis en la vía que conduce desde el corregimiento de Mirafior- Cauca hacia el casco urbano (...)”²³.

²⁰ Folio 56 c. 1

²¹ Folio 156 a 200 c. 1 y

²² Folio 158 c. 1

²³ Folio 228 c. 2



7.- Asunto de fondo

Los demandantes consideran que la Nación, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, incurrió en falla del servicio respecto de la muerte del Patrullero SAÍN FERNANDO SALDAÑA SÁNCHEZ porque: i) La salida de la base de los patrulleros jamás debió darse en las condiciones en que sucedió, sino que debió ser coordinada y extremando las medidas de seguridad, y ii) se permitió el desplazamiento a pesar de conocerse los problemas de orden público de la zona, lo que implicó la exposición del policial a un riesgo superior al que normalmente debía asumir.

En el *sub judice*, el daño alegado por los demandantes consiste en la muerte del señor SAÍN FERNANDO SALDAÑA SÁNCHEZ en hechos ocurridos el día 8 de diciembre de 2014, la que se encuentra acreditada con lo informado por la entidad demandada cuando en Oficio No. S-2014-00089/FUCOT-EMCAR-28, relata que estando en el corregimiento de Miraflores- Cauca el patrullero se dirigió a la tienda llamada "Donde don Luis" y al llegar a ese lugar fue atacado por sujetos de sexo masculino, con armas de fuego de corto alcance, al parecer pistolas, los cuales produjeron su muerte instantánea.

Acreditado el daño, concierne analizar si dicho insuceso es atribuible a la Administración por alguna actuación u omisión suya, en específico por las razones que señala la parte actora.

El Despacho desde ya anuncia que considera que no hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado por falla del servicio, en tanto ésta no se acreditó y además porque se probó en el proceso que la víctima perdió la vida como consecuencia de la materialización de un riesgo propio, permanente y continuo en cuanto al ejercicio de sus funciones como miembro de la Policía Nacional acantonada en el corregimiento de Miraflores- Cauca, cuando fue víctima de un ataque ejecutado de manera sorpresiva por dos hombres que presuntamente pertenecían a las FARC.

Ciertamente, el ataque sufrido por el patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez fue sorpresivo, puesto que no está probado que la institución tuviera conocimiento previo de que unidades de la Policía Nacional iban a ser atacadas en la mencionada tienda de abarrotes, sorpresa que se deduce además del hecho que la salida a comprar elementos de aseo no corresponde a una

actividad programada por la institución y de la cual se pueda llevar un registro que pueda ser objeto de la inteligencia de los grupos insurgentes.

Se sabía sí del gran riesgo al que estaban expuestos los integrantes de la Fuerza Pública en ese sector, puesto que los informes de inteligencia habían recopilado información concerniente a que los integrantes de la Policía Nacional podían ser blanco de ataques en diferentes modalidades, entre ellas el denominado plan pistola, que en pocas palabras corresponde a ataques sorpresivos a corta distancia, ejecutados con armas de corto alcance como pistolas o revólveres.

Para aminorar ese riesgo se tenía previsto que los uniformados no se desplazaran solos sino acompañados y que se hicieran rutinarios puestos de control en el lugar, lo que permitiría eventuales incautaciones de armas de fuego o la desarticulación de operaciones o ataques del enemigo.

Ello se cumplió en el caso del Patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez, quien para el día 8 de diciembre de 2014, cuando se disponía a dirigirse a la tienda llamada "Donde don Luis" en el corregimiento de Miraflores- Cauca, su superior autorizó la salida bajo condiciones de seguridad. En primer lugar, iba uniformado y con todos los elementos de protección que brinda la institución, incluido su armamento de largo alcance. En segundo, se decidió que lo acompañara el patrullero César Fernández Manosalva, quien al igual que la víctima contaba con todos los elementos de protección necesarios para salvaguardar su vida, incluido desde luego su fusil de dotación oficial. Y, en tercer lugar, porque según el Oficio No. S-2014-00089/FUCOT-EMCAR-28 emitido por el Comandante de la Primera Sección- EMCAR 28, momentos antes una patrulla de 10 unidades, al mando del SU Jaider Alirio Martínez, había salido a hacer patrullaje en la zona urbana del corregimiento dado que para ese día se tenían previstas actividades religiosas en la capilla del lugar.

Efectivamente, en la declaración rendida por el patrullero César Augusto Fernández Manosalva ante este Juzgado, informó que los uniformados no podían salir solos, que debían ir acompañados, siendo el testigo quien acompañó al patrullero abatido. Expresó que fue herido pero que pudo salvar su vida gracias al chaleco blindado que le brindó la institución. En el caso de su compañero la muerte se produjo de manera sorpresiva e instantánea, debido a que los disparos vinieron del interior de la tienda, los que al parecer fueron accionados por un menor de edad que a la postre fue capturado.

Confirma además que en esa zona sí se venían haciendo descubiertas y plan requisa, y aunque habla de algunas supuestas falencias relativas a falta de enfermero y puntos vulnerables del puesto de policía, ello no se considera por el Juzgado como un factor determinante en el deceso del señor Saín Fernando Saldaña Sánchez, ya que por la gravedad de la lesión ningún servicio de salud habría podido salvar su vida, pues la perdió en el acto, y porque el atentado no se produjo dentro del puesto de policía sino fuera de esas instalaciones.

El testigo Sergio Villamizar Maldonado confirma en su declaración ante el Juzgado, que ese día una patrulla de la Policía Nacional, que él integraba, estaba realizando patrullaje en el sector, que no presenció el atentado pero que una vez escucharon las detonaciones tardaron unos cuantos minutos en llegar al lugar del atentado, escenario en el que estaba sin vida el patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez mientras que el patrullero César Augusto Fernández Manosalva estaba herido.

Así las cosas, los medios de prueba regular y oportunamente recaudados en el informativo no confirman la hipótesis de la parte actora, consistente en que el patrullero de la Policía Nacional Saín Fernando Saldaña Sánchez perdió la vida porque la institución incurrió en falla en la prestación del servicio o porque lo expuso a un riesgo extraordinario o superior al que debía asumir.

En lo que concierne a la supuesta falla en la prestación del servicio el acervo probatorio permite establecer que el ataque temerario que terminó con la vida del mencionado patrullero, no se produjo en el marco de un abandono o desprotección de la institución frente a su trabajador. Obsérvese que un dispositivo de seguridad integrado por varios hombres de la Policía Nacional venía monitoreando el sector en el que se produjo el atentado, lo que tenía la finalidad de incautar armamento en poder de los facinerosos y desarticular cualquier plan terrorista en contra de la población civil o la fuerza pública allí instalada.

Además, la salida del patrullero abatido de las instalaciones del puesto de policía se produjo con el acompañamiento requerido. Tanto la víctima como el patrullero César Augusto Fernández Manosalva, que hacía las veces de escolta, iban fuertemente armados y provistos de elementos de seguridad como cascos y chalecos antibalas, lo que se suponía que debía funcionar no solo como un método de defensa sino también como una estrategia de persuasión frente a los subversivos, de quienes se esperaba que se contuvieran en cuanto a sus



planes criminales porque la respuesta armada podía ser letal. Sin embargo, la temeridad y el factor sorpresa de los atacantes fue lo que llevó al resultado ya conocido.

Y en lo que alude al supuesto riesgo excepcional, el Despacho no comparte esa postura ya que si bien en ese sector el riesgo era especialmente alto, lo era para la totalidad de los integrantes de la Policía Nacional que estaban allí acantonados y que pertenecían al Escuadrón Móvil de Carabineros – EMCAR, personal que según lo indican las pruebas contaban con un nutrido número de hombres, con dispositivos de seguridad relativos a patrullajes periódicos, así como puestos de control y por supuesto el armamento y la dotación necesaria para salvaguardar la vida de esos servidores públicos.

El solo resultado del ataque no es motivo suficiente para deducir la responsabilidad administrativa y extracontractual del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, pues en tratándose de los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como los militares o policiales, entre otros, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de forma constante y reiterada ha considerado que, como en el *sub lite*, cuando esos daños se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado, sin responder a falla del servicio o riesgo excepcional, se cubren con la indemnización a *fort fait* a la cual tienen derecho por virtud de esa vinculación²⁴.

Así mismo, es preciso recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que en relación con los integrantes de la Policía Nacional, entre otros, “*el principio de la igualdad siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado*”²⁵ y no frente a los demás ciudadanos ajenos a dichas actividades. Por lo tanto, si bien es cierto que el deber del Estado de proteger la

²⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 26 de mayo de 2010, Exp. 19.158 y del 14 de julio de 2005, Exp: 15.544, ambas con ponencia de la señora Consejera Ruth Stella Correa Palacio.

²⁵ En sentencia de 3 de abril de 1997, expediente No. 11.187: “Valga precisar en cuanto al riesgo que asumen quienes se vinculan a las fuerzas armadas, que ese riesgo cobija a todos los integrantes por igual. Sólo cuando alguno de ellos es puesto en circunstancias que intensifican el riesgo puede hablarse de que se rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas. Pero el principio de la igualdad siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado. En tratándose del riesgo a perder la vida o a sufrir lesiones personales, no puede predicarse igualdad entre cualquier asociado y quien pertenece a las fuerzas armadas del Estado. La vinculación a esas instituciones de suyo implica la asunción del riesgo, diferente a aquel que se presenta frente al asociado común”.

vida de todas las personas se predica también en relación con los miembros de los cuerpos armados, la asunción voluntaria de los riesgos propios de esas actividades modifica las condiciones en las cuales el Estado debe responder por los daños que éstos puedan llegar a sufrir.

En conclusión, dadas las circunstancias en que ocurrió la muerte del patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez, las mismas constituyen un riesgo propio del servicio que voluntariamente decidió asumir cuando tomó la decisión de incorporarse como patrullero de la Policía Nacional; y por el contrario, no acreditan la existencia de una falla en la prestación del servicio a cargo de la entidad y mucho menos la exposición a un riesgo excepcional o superior al que normalmente debía soportar como integrante del EMCAR No. 28 ubicada en el corregimiento de Miraflores- Cauca, en particular porque él todos sus compañeros estaban expuestos al mismo riesgo de ser víctimas de algún atentado por parte de la guerrilla, en particular del denominado plan pistola que se ejecuta por parte unos cuantos hombres de la subversión, de forma sorpresiva y hasta temeraria, sobre cualquier uniformado que esté al alcance de sus armas, como de hecho ocurrió con el mencionado patrullero.

Por lo tanto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda, pues si bien la muerte del patrullero Saín Fernando Saldaña Sánchez ocurrió en actos propios del servicio, la misma no se le puede imputar a la Policía Nacional, ni por acción ni por omisión.

7. - Costas

Si bien el artículo 188 del CPACA prescribe que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada en costas. Por lo tanto, y en atención a que la parte demandante ejerció su derecho de acción sin acudir a maniobras censurables, el Despacho no le impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

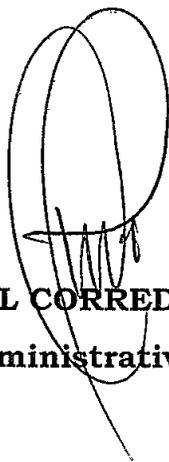
F A L L A

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones del medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por **ANA LIGIA SÁNCHEZ AVENDAÑO, LUCY MARICELA SÁNCHEZ AVENDAÑO** y **YINE YOVANA SALDAÑA SÁNCHEZ** en nombre propio y en representación de **DYLAN STYVEN ROMERO SALDAÑA** y **JOHER ZAIR GUTIÉRREZ SALDAÑA** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL**.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: ORDENAR la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

Jvm