



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

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Medio de Control: Reparación Directa
Radicación: 110013336038201500455-00
Demandante: Ninfa Guerrero Pacheco y Otro
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa- Policía Nacional
Asunto: Fallo primera instancia

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 se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare que la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL** es administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios ocasionados a los demandantes **NINFA GUERRERO PACHECO**, quien actúa en causa propia y en representación legal de la menor **LUISA FERNANDA QUINTERO GUERRERO, VÍCTOR ALFONSO VELANDIA GUERRERO** y **HEBER ALEXANDER VELANDIA GUERRERO**, por la muerte del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) ocurrida el 9 de abril de 2013 en la ciudad de Barranquilla, Atlántico, cuando estaba brindando protección a un integrante del Concejo Municipal.

1.2.- Se condene a la demandada **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL** a pagar en favor de la señora **NINFA GUERRERO PACHECO** la cantidad de 100 SMLMV por perjuicios morales.

1.3.- Se condene a la demandada **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** a pagar en favor de la menor **LUISA FERNANDA QUINTERO GUERRERO** y a los señores **VÍCTOR ALFONSO VELANDIA GUERRERO** y **HEBER ALEXANDER VELANDIA GUERRERO** la suma de 50 SMLMV a cada uno de ellos por perjuicios morales.

1.4.- Se condene a la entidad demandada a pagar en favor de la señora **NINFA GUERRERO PACHECO** la suma de 100 SMLMV por perjuicios a la vida de relación.

1.5.- Se condene a la demandada al pago de perjuicios materiales por \$50.215.740.00 correspondientes al lucro cesante consolidado y por \$409.006.271.00 por lucro cesante futuro a favor de la señora **NINFA GUERRERO PACHECO**.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- El Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) fue miembro de la fuerza pública desde el 1° de abril de 2003 hasta el 9 de abril de 2013.

2.2.- El 9 de abril de 2013 a las 11:30 horas en la carrera 42 F con calle 75 en el barrio Ciudad Jardín el Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), junto con el Concejal Juan José Vergara Díaz de la ciudad de Barranquilla, Atlántico, se movilizaban en la camioneta marca Sang Yong de placas KHZ 931 de propiedad del dignatario.

2.3.- Cuando hicieron el pare del automotor por la luz roja del semáforo fueron interceptados por dos sujetos que se transportaban en una motocicleta de color azul, de la cual el parrillero desenfundó un arma de fuego y disparó en varias oportunidades en contra de los ocupantes del vehículo, causándole la muerte de manera inmediata al uniformado y dejando gravemente herido al Concejal.

2.4.- El señor Jaime Aristizábal Quintero fue el individuo que causó la muerte del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.).

2.5.- El 9 de abril de 2013 en Oficio N° 373 MD. MEBAR – GRUPO – procedente del Jefe Seccional de Protección y Servicios Especiales, Capitán Edwin Abel Álvarez Cristancho, informó a la Coordinadora de Enlace Seccionales de Protección y Servicios Especiales, que desde el 21 de febrero de 2013 fue

incrementado el esquema de protección tipo “A” como medida preventiva por motivo de la solicitud verbal del Concejal Juan José Vergara Díaz, mientras la Unidad Nacional de Protección realizaba el estudio del nivel de riesgo del dignatario.

2.6.- Indicó que la muerte del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) generó un daño antijurídico a los demandantes por la ruptura del equilibrio de las cargas públicas bajo el título de imputación de riesgo excepcional que se creó en su contra.

2.7.- La Institución impuso al uniformado una carga que no le correspondía soportar porque no contaba con vehículo blindado oficial, no fue realizado el estudio de riesgo del protegido ni tampoco se adoptaron las medidas extremas para proteger la vida de los dos.

2.8.- El daño causó dolor intenso e irreparable de sus seres cercanos, madre y hermanos con la muerte violenta de su ser querido, pues la señora **NINFA GUERRERO PACHECO** y la menor **LUISA FERNANDA QUINTERO GUERRERO** dependían económicamente de la víctima.

3.- Fundamentos de derecho

Como sustento jurídico de las pretensiones, el apoderado judicial de la parte demandante se basó en los artículos 1, 2, 5, 6, 11, 13, 42, 44, 78, 87, 90, 209, 210, 298, 313, 315, 334, 365, 366 y 367 de la Constitución Política de Colombia.

Hizo referencia al precedente jurisprudencial, para lo cual citó la sentencia del Consejo de Estado del 14 de agosto de 1992 proferida dentro del radicado N° 6698.

II.- CONTESTACIÓN

La mandataria judicial de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** contestó la demanda con documento radicado el 25 de noviembre de 2016¹.

¹ Folios 158 a 170 del Cuaderno 1

Admitió parcialmente el hecho 3° de la demanda en el sentido de afirmar que el Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) perdió la vida en cumplimiento de actividades del servicio y como riesgo inherente al despliegue de las funciones policiales.

Aceptó de forma parcial el hecho 9° en cuanto informó que el señor Jaime Aristizábal Quintero fue el individuo que le causó la muerte al uniformado e indicó que el día 22 de octubre de 2013 el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado con Función de Conocimiento de Barranquilla, Atlántico, impartió aprobación al acuerdo celebrado entre el acusado y la Fiscalía General de la Nación.

De otra parte, objetó los rubros perseguidos en las pretensiones con fundamento en que no hay lugar al reconocimiento de lucro cesante en favor de la madre de la víctima, ya que al momento de su deceso contaba con 29 años y la entidad asumió que él salió del hogar de sus padres a los 25 años.

Refirió que la entidad le reconoció la suma de \$64.563.106,32 por concepto de compensación por muerte del uniformado a los padres de la víctima, es decir a los señores Nepomuceno Velandia y Ninfa Guerrero Pacheco. Asimismo mencionó que mediante Resolución N° 00446 del 13 de marzo de 2014 reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Ninfa Guerrero Pacheco.

Por último, propuso como excepciones de mérito las denominadas “no existió falla del servicio en la ejecución de la actividad del servicio”, “riesgo propio que impide la imputación jurídica del daño”, “hecho exclusivo y determinante de un tercero” y “ausencia de responsabilidad”. El fundamento de las mismas es el siguiente:

i).- No existió falla del servicio en la ejecución de la actividad del servicio: Indicó que la lamentable muerte del señor Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) se presentó al realizar una actividad propia del servicio. Señaló que por tratarse de un esquema de seguridad Tipo A del Concejal Juan José Vergara Díaz estuvo conformado por un hombre de protección, por lo que insistió que el mencionado Subintendente de ninguna manera fue expuesto a un riesgo mayor debido a que este tipo de medida fue la que se asignó al dignatario.

Precisó que para esta labor el Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) contaba con el curso de técnica en seguridad y protección, que estuvo adscrito al Grupo de Seguridad y Protección desde el 17 de agosto de 2016 lo

que para la entidad significó que tenía suficiente trayectoria, experiencia y conocimiento para desempeñar la labor para la cual había sido asignado.

Por ello alegó que no hay responsabilidad patrimonial del Estado, por no estar demostrada una falla del servicio ni riesgo excepcional, así como tampoco un riesgo creado.

ii).- Riesgo propio que impide la imputación jurídica del daño: Argumentó que no existe ningún tipo de derecho a indemnizar a favor de los demandantes, puesto que el fallecimiento del señor Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) tuvo origen en el cumplimiento de una actividad propia del servicio.

iii).- Hecho exclusivo y determinante de un tercero: Sostuvo que en el presente caso se configura la eximente de responsabilidad estatal de la Policía Nacional debido a que los daños materiales sufridos por la parte actora fueron consecuencia del despliegue de la actividad delincuencia de un tercero y que no fueron realizados por algún funcionario de la Institución.

De acuerdo a lo anterior, alegó que el fallecimiento del agente de policía se presentó como consecuencia del accionar delincuencia de desplegado por el señor Jaime Aristizábal Quintero, de cuyo ataque no se tuvo conocimiento, ni fue posible preverlo porque fue sorpresivo, lo que impidió tomar las medidas de precaución necesarias para contrarrestar el ataque.

iv).- Ausencia de responsabilidad: Solicitó que fueran negadas las pretensiones en su integridad por no estructurarse los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado, en razón que no fue probado el nexo causal entre el daño y la acción productora del mismo, por lo que considera que no es posible el reconocimiento de perjuicios en contra de la Institución Policial.

III.- TRAMITE DE INSTANCIA

La demanda fue presentada el 23 de junio de 2015 correspondiéndole por reparto a este Despacho, quien por auto del 27 de octubre del mismo año admitió el libelo demandatorio y dispuso las respectivas notificaciones².

² Folio 122 del Cuaderno 1

El 6 de septiembre de 2016³ se practicaron las notificaciones vía correo electrónico a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá D.C., a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Policía Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional.

Los días 27, 28 y 30 de septiembre de 2016⁴ se surtieron las diligencias de notificación por medio de la empresa de correo postal, a la Policía Nacional de Colombia, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativo de Bogotá D.C., a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio de Defensa Nacional.

Igualmente, se corrieron los traslados previstos en los artículos 172 y 199 del CPACA desde el 7 de septiembre de 2016 hasta el 25 de noviembre de 2016. El 25 de noviembre de 2016, el apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional dio contestación a la misma de forma oportuna⁵.

El 15 de febrero de 2018⁶ se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual se evacuaron los tópicos de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, se exhortó a las partes para que conciliaran sus diferencias sin existir ánimo conciliatorio y se decretaron las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante.

En audiencia de pruebas del 14 de julio de 2018⁷ se incorporó al proceso los oficios N° S-2018-011761 del 17 de marzo de 2018 del Comandante de la Policía Metropolitana de Barranquilla⁸ y el N° OFI18-00009532 del 7 de marzo de 2018 procedente del Coordinador del grupo de Atención al Ciudadano de la Unidad Nacional de Protección⁹.

En la misma audiencia se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión. El mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

³ Folios 125 a 135 del Cuaderno 1

⁴ Folios 59 a 74 del Cuaderno 1

⁵ Folios 152 a 170 del Cuaderno 1

⁶ Folios 174 a 177 del Cuaderno 1 incluido 1 CD-R contentivo de la audiencia inicial del 15 de febrero de 2018

⁷ Folios 201 a 203 del Cuaderno 1 incluido 1 CD-R contentivo de la audiencia de pruebas del 14 de junio de 2018

⁸ Folios 195 a 198 del Cuaderno 1

⁹ Folios 199 a 200 del Cuaderno 2

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Parte demandante

El mandatario judicial de la parte actora el 28 de junio de 2018¹⁰ presentó sus alegaciones conclusivas. Hizo alusión a planteamientos similares a los consignados en el escrito de la demanda, motivo por el cual el Despacho no encuentra necesario hacer resumen de los mismos.

2.- Parte Demandada

La apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional de Colombia el 25 de junio de 2018¹¹ presentó sus alegaciones finales reiterando los argumentos esgrimidos en las excepciones de mérito y solicitó negar las pretensiones de la demanda, por considerar que el daño no es atribuible a la entidad pública demanda. Insistió en que no existe ningún tipo de derecho a indemnizar a favor de los demandantes, puesto que el fallecimiento del agente de policía tiene origen en el cumplimiento de una actividad propia del servicio.

En consecuencia, solicitó la negación de las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así 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

Concierne a este estrado judicial determinar si la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, es administrativamente responsable por los perjuicios causados a los demandantes, con ocasión a la muerte del Subintendente de la Policía Nacional Jaan Carlos Velandia Guerrero, acaecida el 9 de abril de 2013, cuando se movilizaba en un vehículo particular, prestando

¹⁰ Folios 213 a 217 del Cuaderno 2

¹¹ Folios 204 a 212 del Cuaderno 2

protección al Concejal del Municipio de Barranquilla - Atlántico señor Juan José Vergara Díaz.

3.- Generalidades de la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado

El artículo 90 de la Carta Política consagra la Cláusula General de Responsabilidad del Estado, la cual enseña:

“ARTÍCULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”

La anterior disposición constitucional, es la base fundamental para establecer la imputación de responsabilidad de las entidades públicas por la acción, omisión u operación administrativa que cause un daño antijurídico.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

“La imputación del daño a la Administración es más que la sola relación entre el hecho y el daño. La atribución de responsabilidad de la administración requiere un título y de dicho título es precisamente la acción o la omisión por parte de la autoridad encargada de la prestación del servicio, es decir, que no basta con que exista un daño sufrido por una persona para que éste sea indemnizado, es menester, además, que dicho daño sea imputable, vale decir atribuir jurídicamente al estado”.¹²

Se desprende, en consecuencia, que para que se pueda imputar responsabilidad a los agentes estatales a causa de un daño antijurídico, se requiere que confluyan tres elementos de manera concurrente: el hecho, el daño antijurídico y el nexo causal entre este y aquél.

Por otra parte, la teoría de responsabilidad de la Administración ha acogido dos criterios básicos: la responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, y la responsabilidad objetiva, por daño especial o riesgo excepcional, caso este último en el cual no es relevante para determinar la configuración del mismo la “*subjetividad de la conducta de la entidad demandada*”, estableciéndose como únicos elementos de exoneración la culpa exclusiva de la víctima, el hecho exclusivo y determinante de un tercero y la fuerza mayor.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección Tercera, sentencia 15199 del 23 de noviembre de 2005. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

4.- Responsabilidad administrativa generada por daños irrogados a miembros de la fuerza pública

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha distinguido entre la responsabilidad aplicable a la administración por daños sufridos en ejercicio del servicio militar obligatorio –y con ocasión del mismo–, de la que surge de aquellos daños padecidos por un integrante de las fuerzas armadas incorporado voluntariamente al servicio, sea en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

Dicha distinción tiene su fundamento razonable en que, mientras en el primer caso la prestación del servicio militar es impuesta a algunos ciudadanos por el ordenamiento jurídico¹³, en la segunda eventualidad, 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 o de policía¹⁴.

Es por ésta razón, que el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha determinado que 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 o de policía, la responsabilidad del Estado solo puede ser declarada en aquellos eventos en los 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 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 aquéllos casos en los que éstos se vean sometidos a un riesgo excepcional ajeno a los previsibles en la prestación normal del servicio.

Se reitera entonces que¹⁵:

“Esta Corporación ha señalado que, frente a la responsabilidad del Estado por el daño ocasionado a los soldados voluntarios, éstos asumen el riesgo propio que comporta su actividad profesional y que, en consecuencia, el Estado solo responderá por el daño originado en la “conducta negligente e

¹³ De acuerdo con el artículo 216 de la Constitución “... todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.” La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar”.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de enero del 2013, expediente 27152, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de julio del 2012, expediente 21205, CP. Stella Conto Díaz del Castillo.

indiferente que deja al personal en una situación de indefensión¹⁶ o en un riesgo excepcional, anormal, esto es, diferente al inherente del servicio¹⁷.”

Si bien este asunto versa sobre la muerte de un integrante de la Policía Nacional, es claro para el Despacho que la jurisprudencia anterior, aunque referida a integrantes del Ejército Nacional, es perfectamente aplicable al *sub lite*, en atención a que lo debatido es la supuesta responsabilidad del Ministerio de Defensa – Policía Nacional por la muerte de uno de sus integrantes a manos de delincuentes mientras hacía las veces de escolta de un concejal de Barranquilla – Atlántico, persona que entró a conformar las filas de la institución porque así lo decidió en forma libre y voluntaria.

5.- Caso concreto

En este asunto se tiene que los demandantes **NINFA GUERRERO PACHECO**, quien actúa en causa propia y en representación legal de la menor **LUISA FERNANDA QUINTERO GUERRERO, VÍCTOR ALFONSO VELANDIA GUERRERO** y **HEBER ALEXANDER VELANDIA GUERRERO**, promovieron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL**, con el fin de declarar a la entidad administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios materiales y morales por ellos padecidos, con ocasión al asesinato del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), acaecido el día 9 de abril de 2013, a manos de delincuentes mientras se encontraba prestando el servicio de hombre de protección respecto del concejal Juan José Vergara Díaz.

Partiendo de lo anterior y de acuerdo con el acervo probatorio está acreditado que el señor Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), era miembro activo de la **POLICÍA NACIONAL**, quien para la fecha de su fallecimiento ostentaba el cargo de Subintendente¹⁸.

Igualmente se encuentra acreditado que para el día 9 de abril de 2013, durante actividades propias del servicio, el entonces subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) fue víctima de un ataque delincuencial en el que perdió la

¹⁶ [11] Sentencia de 26 de febrero de 2009, expediente 31824, M.P. Enrique Gil Botero y de 19 de agosto de 2004, expediente 15971, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁷ [12] Sentencia de febrero 7 de 1995, expediente S-247, M.P. Carlos Orjuela Góngora; de 3 de mayo de 2007, expediente 16200, M.P. Ramiro Saavedra Becerra; de 25 de febrero de 2009, expediente 15793, M.P. Myriam Guerrero de Escobar y de 26 de mayo de 2010, expediente 18950 M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁸ Folio 31 del Cuaderno 1

vida, cuando se desempeñaba como hombre de protección del concejal Juan José Vergara Díaz, según consta en el Oficio N° 373/MD.MEBAR – GUPRO-29¹⁹, del Informe Ejecutivo de la Fiscalía General de la Nación²⁰ y del Informe Administrativo Prestacional por Muerte N° 010-2013²¹.

Así, el Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.) falleció violentamente por el actuar de una actividad delincencial desarrollada por un tercero²², en momentos en que se encontraba cumpliendo funciones de Protección del Concejal Juan José Vergara Díaz según la calificación dada en el Informe Administrativo por Lesiones N° 010 de 2013, en el sentido de que las circunstancias del deceso de la víctima se presentaron de conformidad con lo preceptuado en el artículo 69 del Decreto N° 1091 de 1995²³ en concordancia con el artículo 28 del Decreto N° 4433 de 2004²⁴, es decir muerte en actos especiales del servicio.

El Despacho, con fundamento en la valoración crítica de las pruebas aportadas y recaudadas a lo largo del proceso, advierte que en el asunto objeto de juzgamiento no se encuentra demostrado ninguno de los títulos de imputación aducidos por los demandantes, en los siguientes términos:

i) Por un lado, la parte actora estructura la falla del servicio en que la muerte del mencionado Subintendente es atribuible a la demandada porque no efectuó

¹⁹ Folios 31 a 32 del Cuaderno 1

²⁰ Folios 37 a 51 del Cuaderno 1

²¹ Folios 15 a 16 del Cuaderno 1

²² Folios 107 a 107 del Cuaderno 1

²³ Decreto N° 1091 de 1995. Artículo 69. MUERTE EN ACTOS DEL SERVICIO. Durante la vigencia del presente Decreto, a la muerte de un miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, ocurrida en actos del servicio o por causas inherentes al mismo, sus beneficiarios, en el orden establecido en el artículo 76 del presente Decreto, tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

a) A que el Tesoro Público les pague por una sola vez, una compensación equivalente a tres (3) años de la remuneración correspondiente al grado, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 49 de este Decreto;

b) A que el Tesoro Público les pague un valor equivalente a la cesantía causada en el año en que ocurrió la muerte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de este Decreto;

c) A que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas señaladas en el artículo 49 de este Decreto, si el causante tuviere menos de quince años (15) de servicio y un cinco por ciento (5%) más por cada año que exceda de los quince (15) años, hasta completar un setenta y cinco por ciento (75%), límite a partir del cual la pensión se liquidará en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de este Decreto.

²⁴ Decreto N° 4433 de 2004. Artículo 28. Muerte en actos especiales del servicio. ARTICULO 28. Muerte en actos del servicio. A la muerte de un Oficial, Suboficial, o Agente en servicio activo, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, ocurrida en actos del servicio o por causas inherentes al mismo, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el artículo 11 del presente decreto, tendrán derecho a partir de la fecha del fallecimiento, a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante. (...).

de manera diligente una completa evaluación sobre el riesgo del dignatario objeto de protección.

ii) Por otra parte, los demandantes imputan el daño antijurídico a la entidad demandada, bajo la teoría del riesgo excepcional porque la Institución Policial tenía pleno conocimiento del riesgo corrían tanto el Concejal Juan José Vergara Díaz, como su hombre de protección, circunstancia que fue inadvertida por la Policía Nacional, que no adoptó las medidas necesarias para incrementar la protección. Además, porque la institución no realizó estudio de seguridad al Concejal Juan José Vergara Díaz, para que así se hubiera determinado el número de escoltas que necesitaba, por cuanto al asignar un sólo hombre de protección creaba un mayor grado de vulnerabilidad tanto para el dignatario como para el Subintendente de la Policía Nacional de Colombia Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.).

Es oportuno recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en señalar que, en principio, los daños sufridos por quienes se han vinculado voluntariamente a la fuerza pública, incluida la Policía Nacional, no estructuran la responsabilidad de la Administración, porque lo que se materializa en esos casos es un riesgo propio del servicio, riesgo que acompaña en la vida diaria laboral a todas las personas que deciden conformar cualquiera de los estamentos que integran la Fuerza Pública del Estado colombiano.

Sin embargo, la tesis de los riesgos propios del servicio opera siempre y cuando los daños padecidos por la persona integrante de la Fuerza Pública correspondan a un riesgo normal, valga decir al que habitualmente se ve expuesta la persona por las funciones que desarrolla cuando se desencadena el daño. Por tanto, si el daño sobreviene porque la entidad expone al agente a un riesgo anormal o excepcional, es claro que la entidad debe reparar los daños, porque allí se rompe el principio de igualdad en cuanto al reparto de las cargas públicas; deber de reparación que también se activa cuando se logra verificar que la entidad, por alguna acción u omisión, incurrió en una falla del servicio.

Pues bien, desde la perspectiva de la falla del servicio alegada por la parte actora y contrario a lo manifestado por la misma en su escrito de alegaciones, advierte el Despacho que no obra medio probatorio que permita establecer una omisión por parte de la **POLICÍA NACIONAL**, si se tiene en cuenta que no fueron acreditadas, entre otras, una de las siguientes circunstancias:

i) Inobservancia por parte de sus superiores frente a las medidas de protección y seguridad exigidas para el cumplimiento de la misión encomendada.

ii) Desatención a informes sobre el inminente ataque del enemigo.

iii) Ineficiente comunicación con la entidad y ausencia de labores de inteligencia.

iv) Inadecuado número de agentes para atender graves alteraciones de orden público.

v) El mal estado de las armas de dotación oficial.²⁵

Así, en el proceso no se acreditó que durante el desempeño del señor Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), como hombre de protección de dignatarios se prescindiera del deber de adoptar recomendaciones supuestamente dadas por la misma institución y encaminadas a proteger la vida e integridad de quienes como la víctima prestaban el servicio de seguridad. Ni mucho menos se encuentra probado en el plenario que al dignatario protegido se le hubiera incrementado el nivel riesgo y que por ello ameritara un esquema de seguridad más complejo, que involucrara más personal o la asignación de un vehículo blindado.

Lo expuesto en líneas precedentes se corrobora también por cuanto se desconoce si la víctima recibió órdenes de algún superior para dirigirse al lugar de los hechos o si por el contrario, solicitó la ayuda de refuerzos o expertos dadas las características del ataque delincriminal presentado y que a su vez la entidad demandada haya hecho caso omiso a dichos requerimientos.

Por otra parte, si bien al plenario se allegó como prueba copia de artículos de prensa, aquella información es simplemente de carácter descriptivo por cuanto la misma no evidencia si el actuar delincriminal era previsible para la entidad, esto con el fin de verificar la implementación y desarrollo de estrategias o tareas de control del orden público por parte de la **POLICÍA NACIONAL** y que la institución hubiera incumplido u omitido realizar.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, expediente 23672, CP. Stella Conto Díaz del Castillo.

De igual forma, esa información sobre la lamentable muerte del uniformado y de la descripción de la posible organización criminal que pudiera estar involucrada en el asesinato, resulta siendo contraproducente a los intereses de la parte actora, ya que el Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), con anterioridad se había desempeñado durante 7 años en este tipo de medidas, y por ello mejor que nadie sabía sobre los altos riesgos existentes en torno a su trabajo, motivo por el cual no puede afirmarse que la inseguridad lo tomó por sorpresa y que la institución lo expuso irresponsablemente a riesgos superiores a los que normalmente afrontaba.

Así las cosas, para este estrado judicial resulta más que probado que el riesgo al que rutinariamente estaba expuesta la vida del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), era inherente al cargo que ocupaba como Hombre de Protección de Dignatarios, y por tanto al Estado no se le puede endilgar algún tipo de responsabilidad cuando no se demuestra que tal situación fuera constitutiva de una falla del servicio o del sometimiento a un riesgo adicional y extraordinario a las funciones asignadas a él. Por el contrario, se acreditó que tal hecho ocurrió como consecuencia de un acontecimiento ligado con el servicio, esto es el hostigamiento de una actividad delincuencia procedente de una organización criminal.

Sobre el particular el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

“La jurisprudencia de esta Sala ha entendido que la afectación de los derechos a la vida e integridad personal del militar profesional constituye un riesgo propio del servicio que prestan, como es el caso de las lesiones o muerte que se causan, por ejemplo, en combate, emboscadas, ataques de grupos subversivos, desarrollo de operaciones de inteligencia, es decir, en cumplimiento de operaciones o misiones militares. De allí que, cuando ese riesgo se concreta, al Estado no se le puede atribuir responsabilidad alguna, a menos que se demuestre que la lesión o muerte deviene de una falla del servicio o de un riesgo excepcional que indique el sometimiento del afectado a un riesgo mayor que el de sus demás compañeros con quienes desarrolló la misión encomendada.”²⁶

De otro lado, la parte actora sostiene en el libelo inicial que el ente demandado está obligado a asumir los perjuicios ocasionados con la muerte del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), pues al haber perecido en un ataque delincuencia por terceros es dable aplicar a su situación el título de imputación del daño especial.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de marzo de 2007, expediente 15459, CP. Mauricio Fajardo Gómez.

Al efecto es necesario señalar que el daño especial “...corresponde a un criterio de imputación en donde el desequilibrio de las cargas públicas, la equidad y la solidaridad son sus fundamentos²⁷, “como materialización del reequilibrio ante una ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, fruto del perjuicio especial y anormal que debe soportar el administrado”²⁸.²⁹ Sin embargo, no es factible hablar de ruptura en el equilibrio de las cargas públicas respecto de quienes se ocupan de brindar seguridad a los habitantes del territorio nacional, en su condición de integrantes de la Fuerza Pública, ya que la carga que a ellos concierne no se puede equiparar a la que corresponde a las personas que ellos deben proteger.

Así, la asignación de cargas públicas, en lo que alude a los integrantes de la Fuerza Pública, se mira de cara a los demás integrantes de los órganos de seguridad del Estado que cumplen las mismas o similares funciones. En el *sub lite*, como ya se dijo, no está probado que en el cumplimiento del rol cotidiano del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), la institución le haya asignado una carga desproporcionada que haya dado lugar al rompimiento del reparto equitativo de cargas entre los que laboran al servicio de la Policía Nacional, sobre todo si se toma en cuenta que aquél formaba parte de un cuerpo especial dedicado a la protección de dignatarios, para lo cual había sido capacitado por la institución y ya contaba con amplia experiencia.

En este contexto fáctico el Juzgado no encuentra razonable hablar de daño especial. Si se produjo un daño, pero no con las características que le atribuye la parte demandante, sino resultado del actuar delincinencial de terceros, que bajo las luces que ha trazado la jurisprudencia del Máximo Tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuadra en los denominados riesgos propios del servicio.

Por otro lado, la falla del servicio se alega por los demandantes con fundamento en que la entidad demandada no llevó a cabo el estudio del nivel de riesgo del concejal Juan José Vergara Díaz, lo que impidió concluir que por su seguridad

²⁷ “la teoría del daño especial, contando con el substrato de la equidad que debe inspirar toda decisión judicial, se vale de la igualdad para fundamentar las soluciones que buscan restablecer el equilibrio ante las cargas de la administración en situaciones concretas, objetivo que se alcanza gracias a la asunción del principio de solidaridad como argumento de impulsión de la acción reparadora del Estado, como se observará al momento de considerar el caso concreto”. Sección Tercera. Sentencia de 3 de mayo de 2007. Radicado: (16696).

²⁸ Sección Tercera, sentencia del 13 de diciembre de 2005. Expediente: 24671.

²⁹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera - Subsección C. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Reparación Directa No. 250002326000200301046-01(30167)A. Actor: Arturo Moreno y otra. Demandado Ministerio de Defensa – Policía Nacional. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

y la de su hombre de protección era menester incrementar el número de policiales y asignarle un vehículo blindado.

Esta afirmación quedó huérfana de prueba en el informativo. Por el contrario, a folios 59 y 60 del cuaderno uno obra la entrevista que el concejal Juan José Vergara Díaz ofreció a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación. Allí se le preguntó si había recibido amenazas o tenía problemas con alguna persona dentro de su vida laboral, a lo cual contestó:

“amenazas no he tenido, ni problemas con personas fuera de mi trabajo, pero dentro del concejo en el año pasado 2012 a mediados de los meses entre septiembre y octubre estuve liderando entre varios concejales 11 en total que son la mayoría,..., lleva a la presidencia del concejo de Barranquilla a..., pero no sé si alguna persona que apoye (sic) algún concejal a los que yo me oponía que fuera presidente le disgustó que yo estuviera liderando la campaña para la presidencia del concejo (sic) 2013 a final quedó como presidente..., la otra diferencia que he tenido de tipo político es con la diputada **AÍDA MERLANO REBOLLEDO.**”

En la percepción del riesgo que tenía el propio concejal que era protegido por el integrante de la Policía Nacional señor Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), la situación no era crítica. Señala que no había recibido amenazas y que había tenido algunas discrepancias políticas al interior del concejo, pero que ignoraba si ello fue la causa del atentado que sufrió y en el que pereció el mencionado policial.

Por lo mismo, para el Despacho la falta de realización del estudio de nivel de riesgo, que la parte actora atribuye a la Policía Nacional, no puede tomarse como el factor determinante de la muerte del señor Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), pues no existe prueba alguna que indique que el mencionado concejal requería las medidas que para los accionantes se han debido implementar.

Además, en el hecho diez de la demanda se menciona que la Unidad Nacional de Protección estaba a cargo de elaborar un nuevo estudio de nivel de riesgo. De esto no infiere el Despacho que el nivel de riesgo del concejal Juan José Vergara Díaz, conocido por la entidad demandada, fuera de tal magnitud que ameritara la adopción de medidas de protección superiores a las que ya tenía.

En cambio, sí se puede establecer que la realización del estudio de nivel de riesgo estaba a cargo de la Unidad Nacional de Protección, entidad que se concibió bajo la forma de una unidad administrativa especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, tal como lo refiere el Decreto

compilatorio No. 1066 de 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.”³⁰, expedido por el Presidente de la República, lo que significa que si fuera cierto que la omisión de adelantar ese estudio fue el que facilitó el asesinato del integrante de la Policía Nacional, no podría culparse a esta última sino al organismo a cargo de llevarlo a cabo. Empero, como ya se dijo, se trata de una situación hipotética, que carece de respaldo probatorio y que por ende no puede sustentar la asignación de responsabilidad patrimonial al ente demandado.

Así las cosas, el Despacho negará las pretensiones de la demanda por cuanto la muerte del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), no sobrevino por una falla en la prestación del servicio imputable a la entidad demandada, como tampoco porque la misma fuera el resultado de haber expuesto a la víctima a un riesgo excepcional, ya que para el momento de la ocurrencia de los hechos el actor cumplía funciones propias, normales e inherentes relacionadas con su profesión.

Es decir, que en el *sub lite* se configura la excepción de *Riesgos propios del servicio*, debido a que el deceso del Subintendente Jaan Carlos Velandia Guerrero (q.e.p.d.), a manos de la delincuencia, es el resultado de la materialización de uno de los riesgos que libre y voluntariamente decidió asumir la víctima cuando optó por incorporarse a la Policía Nacional, más aún cuando se preparó para brindar protección a personas amenazadas por organizaciones criminales. Por tanto, no hay lugar a atribuirle responsabilidad alguna a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**.

6.- Costas

El artículo 188 del CPACA prescribe que “la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”, es decir que el Juez goza de cierta discrecionalidad a la hora de determinar si impone o no condena en costas. En este caso el Despacho no considera procedente condenar en costas a la parte vencida, pues en su criterio existían motivos para responsabilizar a la entidad demandada por la muerte de su ser querido.

³⁰ Aunque esta norma es posterior a los hechos de este proceso, el Despacho la toma en cuenta porque se trata de un decreto compilatoria, que reúne disposiciones jurídicas preexistentes.

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: DECLARAR PROBADA la excepción de *Riesgos propios del servicio*. En consecuencia, **DENEGAR** las pretensiones del medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora **NINFA GUERRERO PACHECO**, quien actúa en nombre propio y en representación de la menor **LUISA FERNANDA QUINTERO GUERRERO** y por los señores **VÍCTOR ALFONSO VELANDIA GUERRERO** y **HEBER ALEXANDER VELANDIA GUERRERO** contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – 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.

DMLAP