



Radicado: 25000-23-36-000-2018-00160-01 (63540)  
Demandante: José Alejandro Torres Gualteros y otros.

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)**

**Radicado número:** 25000-23-36-000-2018-00160-01 (63540)  
**Demandante:** José Alejandro Torres Gualteros y otros.  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.  
**Referencia:** Medio de control de reparación directa.

**Tema: Muerte de ciudadana retenida transitoriamente. Subtema 1.1.** Suicidio. **Subtema 1.2.** Las obligaciones de garantía del Estado cuando impone una medida de protección.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Verificados los presupuestos procesales, la Subsección resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS**

Paula Alejandra Torres Cabrera ingresó a la sala de retención transitoria de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) de Puente Aranda – Bogotá sobre las 21:50 p.m. del cinco (5) de diciembre de dos mil quince (2015), tras haber sido hallada en la vía pública cursando un grave estado de excitación y estar involucrada en una riña; sin embargo, trascurridos aproximadamente veinte (20) minutos posteriores a su conducción, el personal de custodia encontró su cuerpo sin signos vitales pendiendo del cordón de su pantalón, razón por la cual, fue trasladada inmediatamente hacia el Hospital San José de Bogotá en donde se diagnosticó a las 22:34 p.m. su fallecimiento por asfixia mecánica (ahorcamiento). Por lo ocurrido, al presente contencioso concurren los parientes de la retenida con el cometido de que se declare administrativamente responsable a la Policía Nacional por su deceso violento y de contera se les reconozcan los perjuicios que aquel acontecimiento derivó.

El Tribunal de primera instancia reconoció las súplicas de la demanda al hallar acreditados los presupuestos de la responsabilidad del Estado bajo la égida del régimen de responsabilidad objetivo; sin embargo, el demandado recurrió dicha decisión porque —a su juicio— lo acaecido provino de la culpa exclusiva de la víctima, quien se suicidó.

**II. ANTECEDENTES**



## 2.1. La demanda<sup>1</sup>

**José Alejandro Torres Gualteros y otros**, en calidad de familiares de la occisa Paula Alejandra Torres Cabrera, **presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa el once (11) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)<sup>2</sup>** contra La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, con el cometido que se la declare administrativamente responsable por *“la muerte inexplicable de una persona dentro de las instalaciones de la UPJ con sede en Puente Aranda de Bogotá D.C., hecho que no debió presentarse toda vez que las personas que ingresa (sic) a dichas instalaciones están vigiladas permanentemente de parte del personal de policía de servicio en esas instalaciones, evidenciándose una falla del servicio de vigilancia y control, sobre el personal en estado de detención transitoria como función de prevención policial”*, y, en tal sentido, solicitaron el reconocimiento y pago de los daños a la salud, perjuicios morales y materiales en la modalidad de lucro cesante futuro, derivados de tales acontecimientos<sup>3</sup>.

Como sustento de las súplicas, los actores alegaron que el órgano demandado soslayó su responsabilidad de cuidado y vigilancia sobre una persona que ingresó con vida a las instalaciones de la UPJ, tal como se constató en el registro de entrada; empero, arguyeron que varios minutos después egresó sin signos vitales y con claras señales de muerte violenta, resultado achacado a la inobservancia de los procedimientos legales estatuidos para la preservación de la seguridad y vida de los retenidos, por lo que cuestionaron que los policiales no hayan dado cuenta de las circunstancias modales en las que ocurrió el deceso.

## 2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

La **demanda fue admitida** el trece (13) de abril de dos mil dieciocho (2018)<sup>4</sup>. Una vez notificado el órgano llamado por pasiva<sup>5</sup>, **presentó oportunamente escrito de contestación<sup>6</sup>** con el cual se opuso a las súplicas formuladas; como razones de defensa arguyó que, si bien existió un daño, aquel no se erige en antijurídico toda vez que fue la misma víctima quien en forma imprevisible, irresistible y voluntaria se causó su muerte, ello por cuanto los policiales que se encontraban en la UPJ nunca tuvieron conocimiento que la intención de la retenida era acabar con su vida, de modo que lo ocurrido solo podría achacarse a la conducta de la occisa, agregó que los agentes de policía para el momento de los hechos no estaban facultados para hacer inspecciones corporales, de ahí que solo les correspondía realizar la requisita que en efecto se hizo, finalmente alegó que no se acreditó el desarrollo de un mal procedimiento, pues por el contrario, este se prestó de forma eficiente y apropiada. Por lo expuesto propuso las excepciones de *“culpa exclusiva de la víctima por presentarse un suicidio”*, *“objeción frente de (sic) los perjuicios morales y materiales”*, *“carencia probatoria para demostrar el presunto daño”*, *“imposibilidad de condena en costas”*, *“de la carga de la prueba”* y, *“genérica”*.

El Tribunal evacuó la **audiencia inicial** en sesión celebrada el cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018)<sup>7</sup>, en ese orden, **fijó el litigio** en los siguientes términos (Núm. Art. 180 íd.): *“Establecer si el Ministerio de Defensa - Policía Nacional es*

<sup>1</sup> Escrito inicial de folios 1 a 10 C.1.

<sup>2</sup> Según acta individual de reparto, a folio 113 C.1.

<sup>3</sup> Pretensiones de folios 2 a 5 C.1.

<sup>4</sup> Folios 129 a 131 C.1.

<sup>5</sup> Folios 132 a 139 C.1.

<sup>6</sup> Folios 146 a 158 C.1.

<sup>7</sup> Acta y CD de la audiencia vistos a folios 173 a 180 C.1.



*responsable por la muerte de la señora Paula Alejandra Torres Cabrera ocurrida el día 5 de diciembre de 2015 en las instalaciones de la UPJ de Puente Aranda y en el evento de que le asista responsabilidad, debe establecerse si hay lugar al reconocimiento de los valores pretendidos en la demanda.*”, decisión que contó con el beneplácito de las partes.

En el curso de la citada audiencia, el Tribunal, al momento del **decreto de pruebas**, incorporó el acervo documental aportado por la parte actora, asimismo decretó la comparecencia del perito que elaboró la experticia allegada con la demanda para que sustentara su informe. Auto de pruebas que no fue objeto de reproche por las partes<sup>8</sup>.

La **audiencia de pruebas** se evacuó en sesión celebrada el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)<sup>9</sup>, subetapa en la que se incorporó el material documental allegado al plenario, empero, no se le dio valor suasorio al dictamen pericial presentado por la parte actora, habida cuenta de la inasistencia del perito (Art. 228 CGP). **Cumplidas las demás sub etapas** previstas en los artículos 180 a 182 de la Ley 1437 de 2011, el Juez Colegiado **dictó sentencia de primera instancia**.

### 2.3. La sentencia recurrida

La Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de primera instancia dictada el once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)<sup>10</sup>: (i) declaró administrativamente responsable a la Policía Nacional por los daños ocasionados a la demandante como colofón del deceso de Paula Alejandra Torres Cabrera en la UPJ de Puente Aranda; (ii) condenó al pago de perjuicios morales en favor de JOSE ALEJANDRO TORRES GUALTEROS—100 SMLMV— y ELVIA GUALTEROS—50 SMLMV—, en su calidad de padre y abuela de la fallecida; (iii) denegó el reconocimiento de los perjuicios morales deprecados por Castalgadolfo Torres Walteros—tío de la occisa— toda vez que en el expediente no se demostró la relación afectiva entre ambos; y, (iv) condenó en costas a la parte demandada por un millón ciento setenta y un mil ochocientos sesenta y tres pesos (\$1.171.863). Para sustentar la mentada decisión, analizó el asunto bajo la égida del régimen de imputación objetivo teniendo en cuenta la relación especial de sujeción que surge entre el Estado y la persona que es objeto de una medida de protección consistente en la retención transitoria, en ese sentido, ilustró que para efectos de viabilizar las súplicas al accionante le bastaría con demostrar la ocurrencia del hecho, la existencia del daño reclamado y el nexo de causalidad entre el hecho y el daño; y, por su parte, el órgano demandado tendría la carga de acreditar la configuración de alguno de los eximentes de responsabilidad con el que rompería el nexo de causalidad.

Precisado lo anterior, el *a quo* halló acreditado el hecho dañoso invocado en la demanda—muerte violenta de Paula Alejandra Torres Cabrera— así como el nexo causal que tuvo tal acontecimiento con la omisión del deber funcional a cargo del órgano demandado—producto de la relación de especial sujeción en la que se encontraba la retenida—, al estar bajo la tutela y vigilancia de la Policía Nacional justamente en el instante que acabó con su vida. Aunado a lo considerado, determinó que no estaban dados los presupuestos para acreditar la configuración de la causal eximente de responsabilidad invocada desde la contestación de la

<sup>8</sup> Folios 176 a 178 C.1.

<sup>9</sup> Acta y CD de la audiencia de folios 185 a 187 C.1.

<sup>10</sup> Folios 195 a 211 C. Apelación.



demanda —culpa exclusiva de la víctima— comoquiera que, si bien en el plenario se acreditó que la víctima se quitó la vida en el calabozo, ello aconteció porque justamente la demandada omitió su obligación de vigilancia, control y protección de los retenidos, al no prestarle especial cuidado al cuadro de grave excitación con el que la señora Torres Cabrera ingresó a la UPJ, de ahí que al haberse constatado que la retenida se quitó la vida con el cordón que se encontraba inserto en las agujetas del pantalón que tenía puesto, el cual no fue sustraído en la requisa practicada antes de su reclusión, concluyó que lo acontecido obedeció a un actuar negligente y descuidado que contribuyó eficazmente a la producción del daño.

#### 2.4. El recurso de apelación

La Policía Nacional, inconforme con la sentencia de primer grado, interpuso recurso de apelación en su contra, y, en consecuencia, solicitó su revocación y la denegación de las súplicas<sup>11</sup>. Los motivos de inconformidad fueron los siguientes:

- (i) Reprochó que, aun cuando en el expediente no militaba el acervo probatorio suficiente para dar por establecidas las supuestas omisiones endilgadas al órgano castrense, el Tribunal profirió fallo condenatorio sin tener en cuenta la teoría de la autoeliminación o suicidio de un individuo.
- (ii) Arguyó que, si bien era cierto, la Policía Nacional estaba al servicio de la sociedad para proteger la vida, honra y bienes de las personas; el análisis de la verificación del cumplimiento de tal cometido debería realizarse en función de cada caso concreto, y tomando como referencia las diferentes circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.
- (iii) En concordancia con lo anterior, expuso que si bien en el plenario se acreditó la producción del daño —suicidio de Paula Alejandra Torres Cabrera—, aquello no resultaba imputable a la Policía Nacional, pues la decisión de la víctima de quitarse su propia vida fue imprevisible e irresistible, máxime que su comportamiento resultó decisivo, determinante y exclusivo en la configuración del menoscabo, de ahí que, a su juicio, no fue la supuesta omisión asociada a la indebida salvaguarda de la vida e integridad de la difunta, lo que incidió a su causación.
- (iv) Indicó que en el presente caso se configuró el eximente de responsabilidad de “culpa exclusiva de la víctima por presentarse un suicidio”, arista formulada como excepción que debió declararse por el *a quo*; sin embargo, cuestionó que aquello resultara desestimado en la sentencia recurrida pese a que se acreditó y demostró que la actuación voluntaria, libre, espontánea, imprevista y autónoma de la señora Torres Cabrera fue la única causa efectiva en la configuración del daño.

#### 2.5. Conciliación

La Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a lo previsto en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, convocó a las partes para llevar a cabo **audiencia de conciliación** mediante auto del cuatro (4) de febrero de dos mil diecinueve (2019)<sup>12</sup>, diligencia celebrada el veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019)<sup>13</sup> en la que se declaró fallido dicho mecanismo alternativo por falta de ánimo conciliatorio, en consecuencia, se **concedió** el recurso de apelación interpuesto.

<sup>11</sup> Folios 216 a 224 C. Apelación.

<sup>12</sup> Folios 226 a 227 C. Apelación.

<sup>13</sup> Folios 234 a 236 C. Apelación.



## 2.6. Trámite procesal relevante en segunda instancia.

**Admitida la apelación** el veintitrés (23) de abril de dos mil diecinueve (2019)<sup>14</sup>, esta Corporación con auto del ocho (8) de julio de dos mil diecinueve (2019)<sup>15</sup> corrió traslado a los extremos procesales y al representante del Ministerio Público para **alegar de conclusión** en segunda instancia y emitir concepto, respectivamente; oportunidad aprovechada solamente por la Policía Nacional<sup>16-17</sup> con reiteración de los argumentos esgrimidos en la contestación y recurso de apelación.

El veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2023)<sup>18</sup>, la parte demandante presentó memorial con el que allegó copia del proveído dictado el veintisiete (27) de abril del mismo año por el Juzgado 148 de Instrucción Penal Militar y Policial de Bogotá, auto por el cual remitió a la Justicia Ordinaria (FGN) el sumario penal seguido contra la P.T. Alejandra Katherine España Garzón por el deceso de Paula Andrea Torres Cabrera, asimismo incorporó copia del acta de audiencia de preclusión celebrada el veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) y registro fotográfico. Sin embargo, como tales documentos fueron allegados al plenario cuando ya estaba fenecida la subetapa probatoria, no procede emitir valoración o pronunciamiento alguno sobre su contenido.

### III. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a los cargos planteados en el recurso de apelación, el problema que ha de resolver esta Sala se contrae al siguiente interrogante:

El deceso por suicidio de Paula Alejandra Torres Cabrera ocurrido el cinco (5) de diciembre de dos mil quince (2015) en las instalaciones de la UPJ de Puente Aranda – Bogotá mientras se hacía efectiva la medida de protección policial a su favor, ¿es atribuible a la víctima, y no a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, bajo la consideración que la conducta de la víctima fue determinante y exclusiva para la causación de su muerte?

Si la respuesta es negativa, y se encuentran satisfechos los presupuestos para declarar la responsabilidad del Estado, corresponderá verificar el quantum de los perjuicios reconocidos en la sentencia impugnada, esto con fundamento en las reglas que la jurisprudencia de la Corporación tenga establecidas en esa materia.

### IV. HECHOS PROBADOS RELEVANTES PARA EL CASO

La Sala apreciará los documentos aportados por las partes, bajo la consideración de que las copias simples estuvieron a disposición de la parte contra la que se aducen y no fueron tachadas de falsas<sup>19</sup>.

**4.1.** Paula Alejandra Torres Cabrera fue trasladada por miembros de la Policía Nacional hacia las instalaciones de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) de

<sup>14</sup> Folio 240 C. Apelación.

<sup>15</sup> Folio 243 C. Apelación.

<sup>16</sup> Folios 245 a 252 C. Apelación.

<sup>17</sup> Constancia de folio 253 C. Apelación.

<sup>18</sup> Folios 254 a 276 C. apelación.

<sup>19</sup> Arts. 243, 245, 246 y 260 del CGP.



Puente Aranda – Bogotá el 5 de diciembre de 2015 a las 21:15 p.m., lo anterior, como medida de protección consistente en conducción preventiva (arts. 146 y 147 del Acuerdo 079 de 2003)<sup>20</sup>.

**4.2.** Paula Alejandra Torres Cabrera ingresó a la UPJ de Puente Aranda sobre las 21:50 p.m. de aquella data. Según el INFORME INDIVIDUAL DE CONDUCCIÓN *“La ciudadana en mención se encontraba en alto grado de exaltación en la Carrera 10 Calle 13 sur, por su estado de indefensión se conduce a la UPJ para evitar daños a la integridad y a terceros”*<sup>21</sup>.

**4.3.** Paula Alejandra Torres Cabrera egresó de la UPJ de Puente Aranda con destino al Hospital San José de Bogotá, centro de salud al que ingresó *“SIN SIGNOS VITALES”* sobre las 22:34 p.m. del 5 de diciembre de 2015, tal como así lo reseñó la epicrisis<sup>22</sup> y las resultados del examen físico<sup>23</sup>.

**4.4.** De conformidad con la única anotación de seguimiento a pacientes consignada a las 22:43 p.m. del 5 de diciembre de 2015 se reportó, desde el punto de vista clínico, la causa del deceso de Paula Alejandra Torres Cabrera, así: *“ingresa al servicio de urgencias a la sala de reanimación sin signos vitales por suicidio, es traída por la policía”*<sup>24</sup>.

**4.5.** De acuerdo con el certificado de defunción No. 81517438-8<sup>25</sup>, se constató el fallecimiento violento de Paula Alejandra Torres Cabrera el 5 de diciembre de 2015 —sin establecer hora exacta de la muerte—.

**4.6.** El 6 de diciembre de 2015 a las 03:30 a.m., varios miembros del equipo de Policía Judicial practicaron inspección técnica al cadáver de Paula Alejandra Torres Cabrera, así como al lugar de los hechos, y, en tal sentido presentaron el informe No. 110016000028201503434<sup>26</sup>, documento a través del cual concluyeron que el deceso acaeció al interior de las instalaciones de la UPJ de Puente Aranda y que se produjo por el ahorcamiento que se provocó la señora Torres Cabrera con el cordón rojo que se encontraba inserto en la sudadera que tenía puesta justo al momento de su aprehensión.

**4.7.** El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF presentó el 6 de diciembre de 2015 a las 17:44 p.m., informe pericial de necropsia No. 2015010111001004036<sup>27</sup> practicado al cadáver de Paula Alejandra Torres Cabrera, documento con el cual se diagnosticó la siguiente causa de la muerte *“ASFIXIA MECÁNICA POR AHORCAMIENTO CON CUERDA”*, y, manera de deceso *“VIOLENTA TIPO SUICIDIO”*. De otro lado, constató que el perecimiento se materializó con el cordón rojo que inicialmente se hallaba en la sudadera de la conducida, elemento que no le fue extraído antes del ingreso a la sala de custodia.

<sup>20</sup> Informe general de conducción, folio 23 C.1.

<sup>21</sup> Informe Individual de Conducción, folio 22 C.1.

<sup>22</sup> Historia clínica, folio 24 a 26 C.1. *“Paciente traída a las 10-20 pm en patrulla de Policía Nacional 176508 por dos patrulleros, Edwar García Barreto y Daniel Reyes Moreno, nombres dados por ellos; ingresan paciente de sexo femenino, quien es traída a servicio de urgencias desde el sitio de detención, dato suministrado por personal que la trae, paciente sin signos vitales sin signos de vida, con frialdad distal pupilas midriáticas plenas no reactivas a la luz, con lesión tipo impresión delgada alrededor de totalidad de cuello, paciente fallecida desde el ingreso, por lo que se informa a personal de seguridad para dar parte a autoridades competentes”*

<sup>23</sup> Ibidem. *“Cabeza: no heridas en cuero cabelludo, no deformidades apreciables [...] Cuello: con impresión delgada en piel de todo el cuello”, y, en consecuencia se diagnosticó: “muerte sin asistencia”.*

<sup>24</sup> Historia clínica, folio 28 C.1.

<sup>25</sup> Folio 15 C.1.

<sup>26</sup> Folios 29 a 35 C.1.

<sup>27</sup> Folio 36 a 39 C.1.



**4.8.** William Leonardo Torres Sánchez, en su calidad de Agente del Ministerio Público que se encontraba de turno en la UPJ de Puente Aranda justo para el momento en que ocurrieron los hechos asociados al presente asunto, elaboró el “*informe de novedad PAULA ALEJANDRA TORRES CABRERA*” datado del 6 de diciembre de 2015<sup>28</sup>. De su reporte, se destaca que constató el ingreso adecuado de la conducida, así como el estado de euforia en que se hallaba, igualmente que fue objeto de requisita y que ingresó con vida a la sala de custodia, sin embargo, que, minutos después el P.T. Jair Mejía Roa [custodio] se percató de su cuerpo inerte y pendiendo del cordón rojo inserto en el pantalón de sudadera que tenía puesto.

## V. CONSIDERACIONES

### 5.1. Consideraciones sobre el problema planteado

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Así pues, para que se configure la responsabilidad patrimonial administrativa, deben concurrir dos (2) presupuestos: (i) un daño antijurídico y (ii) su imputación al órgano público por su acción u omisión.

Precisado aquello, el daño —en el *sub examine*—, el fallecimiento de Paula Alejandra Torres Cabrera, lo encuentra acreditado esta Subsección con el certificado de defunción No. 81517438-8<sup>29</sup>, en el que se consignó que el perecimiento ocurrió el cinco (5) de diciembre de dos mil quince (2015), lo anterior, en concordancia con: *i*) las anotaciones consignadas en la historia clínica elaborada por el Hospital San José de Bogotá<sup>30-31</sup>, *ii*) la inspección al cadáver realizada por funcionarios de Policía Judicial<sup>32</sup>, y *iii*) el informe de necropsia presentado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>33</sup> (*Cfr.* 4.5, 4.6 y 4.7.).

#### 5.2.1. Factor de imputación del daño

Para incursionar en el estudio de las razones que ha expuesto la demandada para denotar su disenso frente a la sentencia de primera instancia, dirigidas, por un lado, a glosar el análisis que hizo el Tribunal de la prueba relacionada con las omisiones en que habría incurrido la policía nacional en su función de guarda y custodia de Alejandra Torres Cabrera; y por otro, a reclamar la falta de relieve que esa judicatura dio al suicidio como factor determinante de la muerte de aquella, la Sala encuentra pertinente advertir que ninguno de estos dos elementos puede ser analizado al margen de una preliminar consideración sobre las particulares circunstancias en que la víctima se hallaba en el momento en que acaeció su deceso.

El adecuado entendimiento de esas particulares circunstancias demanda análisis del informe general de conducción, documento en el que se dan a conocer los motivos que determinaron la intervención policial que llevó a la víctima al sitio en el que falleció. Dicho informe es el siguiente: “*La ciudadana en mención se encontraba en alto grado de exaltación en la Carrera 10 Calle 13 sur, por su estado de*

<sup>28</sup> Folios 41 a 43 C.1.

<sup>29</sup> Folio 15 C.1.

<sup>30</sup> Historia clínica, folio 24 a 26 C.1.

<sup>31</sup> Historia clínica, folio 28 C.1.

<sup>32</sup> Folios 29 a 35 C.1.

<sup>33</sup> Folio 36 a 39 C.1.



***indefensión se conduce a la UPJ para evitar daños a la integridad y a terceros***  
(Cfr. 4.1 y 4.2.) (negrilla fuera de texto).

En efecto, este documento permite establecer que sobre Alejandra Torres Cabrera operó el medio material de policía autorizado en ese entonces por los artículos 146 y 147 del Código Distrital de Policía (Acuerdo 079 de 2003), denominado *conducción*, consistente en la intervención de la libertad de locomoción de una persona con fines de protección de su propia integridad y de terceros en consideración al estado de indefensión y exaltación que presenta en un momento determinado, mediante su “traslado inmediato a un centro asistencial o de salud, a su domicilio y si ello no fuere posible a la Unidad Permanente de Justicia de la Policía Metropolitana de Bogotá”<sup>34</sup>.

Prescribían los referidos artículos 146 y 147:

Artículo 146: Conducción. Es el traslado inmediato de cualquier persona ante una autoridad, a un centro asistencial o de salud, a su domicilio y si ello no fuere posible a la Unidad Permanente de Justicia de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Artículo 147, inciso 1o: Procedencia de la conducción como medida de protección. Los miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C., podrán, como medida de protección, conducir a la persona que deambule **en estado de indefensión** o de **grave excitación** con peligro para su integridad o la de otras personas, a su residencia o al centro hospitalario o de salud más cercano, según sea necesario y hasta tanto cese el peligro.

Importa destacar el avance que representó la normativa distrital en referencia, respecto del Decreto 1355 de 1970, en cuanto este último contemplaba la conducción de persona como una medida correctiva de una contravención de policía, al tanto que el código distrital, anticipándose al moderno código de convivencia ciudadana, la entendía y trataba como un medio de protección a persona deambulante, frente a dos circunstancias diferentes, una, su estado de indefensión, y dos, la grave excitación que evidencie su conducta, en uno y otro caso, para conjurar el grave peligro que de tales circunstancias pudiere derivarse para su propia integridad o para la integridad de otras personas.

Empero, el verdadero avance que el código distrital tuvo en la materia, sólo podía traducirse en una condición más beneficiosa para el destinatario de la conducción, en la medida en que pudiere establecerse, *ex post*, la razonabilidad del empleo del medio material de policía, examen que sólo resulta posible en cuanto la autoridad de policía haya circunstanciado en su informe, la conducta que percibió en el sujeto y en función de la cual, consideró que esta se adecuaba a alguno de los dos supuestos que contemplaba la norma de policía. Es en este sentido que se debe entender el parágrafo primero del artículo 147 en referencia, en cuanto prescribía que la autoridad que ejecutara la conducción, debía rendir, de manera inmediata, el respectivo informe a su superior jerárquico y a la persona conducida. Sin embargo, ese examen no resulta posible cuando la autoridad se limita en su informe, como en este caso, a transcribir el supuesto normativo, a manera de descripción de la conducta del sujeto. Como puede apreciarse, en relación con Alejandra Torres Cabrera, el informe sobre los motivos de su conducción, se limitó a la alusión a los dos supuestos normativos, el alto grado de exaltación y su estado de indefensión,

<sup>34</sup> Artículo 146, Acuerdo Distrital 079 de 2003.



sin que resulte posible establecer qué tipo de conducta, concretamente, desplegaba esa ciudadana, que revelara, por un lado, un estado de indefensión, y por otro, grave exaltación.

En línea con este análisis, la jurisprudencia constitucional, con ocasión del estudio de la constitucionalidad de una norma que en el mismo sentido y casi idéntico texto que la que aquí se toma en consideración, dijo en punto de la razonabilidad de la aplicación de esta medida:

*El juicio de razonabilidad en este caso debe ser estricto, pues “además de tratarse de una medida que se impone contra los intereses de la persona transitoriamente incapaz y en defensa de sus propios derechos (lo que ya la convierte en una medida que debe ser cuidadosamente estudiada), supone una restricción (aunque por corto tiempo) del derecho a la libertad personal”. [139]*

*7.4.3.1. El primer paso del juicio estricto de razonabilidad es determinar si el fin buscado es constitucionalmente imperioso. En relación con la privación de la libertad por autoridades administrativas, los precedentes anteriormente citados [140] indican que el único fin admisible es la prevención de violaciones de derechos fundamentales, con lo cual los propósitos sancionatorios se encuentran prohibidos. El artículo 155 señala textualmente que la finalidad del traslado por protección es, precisamente, proteger a la persona o a terceros de riesgos contra la vida o la integridad.*

*La finalidad buscada, sin embargo, se debe auscultar no solamente en la declaración que la norma hace sobre su propósito sino también en la estructura misma de la norma. En este sentido la Corte constata que las causales previstas, los requisitos estrictos de necesidad, las condiciones procedimentales previas y las exigencias relacionadas con los centros asistenciales o de protección, evidencian una finalidad preventiva y no sancionatoria. Esta finalidad, observa la Corte, debe ser observada no solo en la norma sino en su aplicación concreta. La única finalidad permisible de medidas como el traslado por protección es la protección de derechos. Esta no admite otros fines más amplios como puede ser, por ejemplo, la protección en abstracto del orden público. [141] Dichas finalidades permiten el uso de medios distintos como la aplicación de medidas correctivas, pero no la privación de la libertad de las personas.<sup>35</sup>*

Al margen de la dificultad que afronta la Sala para adelantar un juicio sobre la razonabilidad de la medida que soportó Alejandra Torres, lo que sí resulta posible de establecer, es que esa conducta, cualquiera que fuera, representaba una amenaza para su propia integridad y no sólo para terceros, en términos que ameritaban la activación de este medio dispuesto por el ordenamiento con el fin de proteger uno y otro bien jurídico.

Dicho lo anterior, y decantado como queda el rol que la normativa distrital asignaba a la autoridad de policía para la intervención en las situaciones que aquella tomaba como sus supuestos fácticos, puede apreciar esta sala la necesidad de diferenciar el presente asunto de aquellos otros en los que la jurisprudencia contencioso administrativa ha estudiado la responsabilidad extracontractual de la administración pública por la muerte de personas ingresadas a centros de reclusión<sup>36</sup>, distinción

<sup>35</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-281 de 2017.

<sup>36</sup> Al respecto, consultar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera: exp. 410012331000199508058 01 del 25 de agosto de 2011; exp. 17001-23-31-000-2006-01474-01(38158) del 5 de diciembre de 2016; exp. 25000-23-26-000-2009-00159-01(42638) del 8 de febrero de 2017; exp. 19001-23-31-000-2004-01679-02(41766) del 19 de abril de 2018; exp. 15001-23-31-000-2009-00387-01(48049) del 3 de octubre de 2019;



que ha de establecerse en función del carácter tuitivo y no correctivo de la intervención policial que operó en esta ocasión.

Esto, porque los particulares caracteres de este medio material de policía remiten al juez de la responsabilidad a un ámbito de imputación que trasciende la perspectiva “natural” del causalismo para efectos de la indagación de la atribuibilidad del daño, tomando como referencia, la observancia de los deberes de protección asumidos por el sujeto o impuestos a él por la norma jurídica, ya que por fuerza de aquellos, es este uno de aquellos casos en los que de manera diáfana y expresa se revela la “situación en que coloca el ordenamiento jurídico a un determinado sujeto de derecho, en relación con el cumplimiento de una específica obligación de intervención, de tal suerte que cualquier desconocimiento de ella acarrea las mismas y diferentes consecuencias, obligaciones y sanciones que repercuten para el autor material y directo del hecho”<sup>37</sup>. El imperativo en tal sentido emana del texto literal de la norma, apreciable en la redacción que tenía el inciso segundo del artículo 147 en referencia: “En caso de estado de indefensión o de grave excitación con peligro para su integridad o la de otras personas, si quien va a ser conducido se niega a dar la dirección de su domicilio, como medida de protección, podrá ser conducido a la Unidad Permanente de Justicia, donde podrá permanecer hasta veinticuatro (24) horas, **bajo la responsabilidad y cuidado estricto de la autoridad encargada de dicha unidad**” (negrilla fuera de texto).

Significa el texto resaltado en negrilla, que pesaba sobre la autoridad encargada de esa Unidad de Policía, y por su conducto, sobre la institución a cargo de ese servicio, el deber de preservar y asegurar la integridad personal de Alejandra, deber que se traducía en un cuidado calificado con el adjetivo “estricto”, y que había de entenderse persistente mientras aquella se encontrara bajo su tutela. Por consecuencia, en caso de daño, ha de inferirse la activación de la responsabilidad, precisamente, por la posición de garante que asumió esa autoridad por mandato del ordenamiento normativo.

Ahora bien, en el cuadro de circunstancias descrito en precedencia, resulta fútil preguntarse si el daño por autoinmolación resultaba previsible, puesto que la causa de la conducción de Alejandra a esa unidad revela sin ambages que residía en la necesidad de proteger a esa persona de su propia conducta, en cuanto la autoridad que adoptó la medida así lo denotó en su informe.

Lo que puede establecerse es que fue internada en una sala de custodia, que presentaba los caracteres de una celda en cuanto se encontraba separada del sector administrativo de la unidad por unos barrotes. Allí, merced a la falta de un cuidado estricto, consumó la autoinmolación sin que el personal de vigilancia y custodia se percatara de lo acaecido.

Entonces, no hay vocación de prosperidad en el recurso interpuesto por la demandada contra la sentencia de primera instancia, porque, al margen de la causalidad material de la muerte, que ninguna duda hay, residió en el actuar de la propia víctima, un juicio de imputación objetiva, que no de responsabilidad objetiva, bajo el factor de la posición de garante, permite inferir que el daño autoinfligido en

exp. 66001-23-31-000-2010-00395-01 (48490) del 20 de abril de 2020; exp. 19001-23-31-000-2010-00257-01(49327) del 26 de julio de 2021; y, exp. 08001-23-31-000-2010-00415-01 (53907) del 1 de diciembre de 2021.  
<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de cuatro (4) de octubre de dos mil siete (2007), Radicación número: 05001-23-31-000-1991-00789-01(15567)



la persona de Alejandra Torres Cabrera es atribuible a la Nación- Ministerio de Defensa, Policía Nacional, como consecuencia de los deberes derivados de la posición de garante que le atribuía el artículo 147 del Código Distrital de Policía vigente para el tiempo de acaecimiento de los hechos, en cuanto la colocó bajo su responsabilidad y cuidado, justamente para evitar el tipo de acontecimiento que finalmente se consolidó.

Por último, aunque es verdad que no se puede determinar, con grado de certeza, si habiendo actuado la jefatura de la unidad de policía el daño efectivamente se hubiera conjurado, esta imputación, como enseña la jurisprudencia de esta Corporación con apoyo en la doctrina, *no descansa en el poder de la evitación sino en la confianza de que, indistintamente el resultado o las circunstancias, el portador del deber haría lo que el ordenamiento le impone hacer (...)*<sup>38</sup>.

En consecuencia, aunque por razones distintas, se confirmará la decisión apelada.

### 5.2.1. Consideraciones sobre la liquidación de perjuicios.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de agosto de 2014<sup>39</sup>, unificó su jurisprudencia en lo que atañe a la reparación de los perjuicios morales por muerte. En concreto, el monto de esta clase de perjuicio, determinables en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se establece a partir de cinco niveles, bajo criterios de parentesco o cercanía afectiva existente entre la víctima directa y aquellos que acuden ante la administración de justicia en calidad de perjudicados. Lo anterior se expresa en el siguiente cuadro:

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relación afectiva conyugal y paterno – filial	Relación afectiva del 2° de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 3er de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4° de consanguinidad o civil.	Relación afectiva no familiar (terceros damnificados)
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

En efecto, para el reconocimiento de los perjuicios morales, esta Corporación estableció cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y quienes reclaman perjuicios, en los siguientes términos:

**Nivel No. 1.** Comprende la relación afectiva propia de las relaciones conyugales y paterno-filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (primer grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables).

**Nivel No. 2.** Correspondiente a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos).

**Nivel No. 3.** Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil.

**Nivel No. 4.** Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad. 44341.

<sup>39</sup> Expediente 26251.



**Nivel No. 5.** Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados).

Quienes integren los niveles 1 y 2 solo deben aportar la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros; para los niveles 3 y 4 es indispensable, además, la prueba de la relación afectiva; y para el nivel 5 sólo se exige la prueba de la relación afectiva.

Visto lo anterior, como el *a quo* condenó a la parte demandada a la indemnización de los perjuicios morales deprecados por el padre y la abuela Paula Alejandra Torres Cabrera con plena satisfacción de los criterios jurisprudenciales expuestos, la Sala confirmará la condena impuesta en primera instancia por dicho concepto, establecida en los siguientes términos:

DEMANDANTE	PARENTESCO	PERJUICIOS MORALES
JOSÉ ALEJANDRO TORRES GUALTEROS	Padre	Cien (100) SMLMV
ELVIA GUALTEROS	Abuela	Cincuenta (50) SMLMV

## VI. COSTAS

El artículo 361 del CGP prevé que *“las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*. A su vez, los artículos 365.<sup>140</sup> y 366.<sup>41</sup> *eiusdem*, aplicables a los procesos contencioso-administrativos por remisión expresa del artículo 188 del CPACA<sup>42</sup>, establecen que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Su liquidación se realiza, de manera concentrada, por la secretaría del juzgador que haya conocido el proceso en primera instancia, correspondiéndole al juzgador la fijación de las agencias en derecho, de acuerdo con las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

5.2. Bajo tales previsiones, la Sala condenará en costas a la demandada dado que fue la parte vencida en el proceso. Para tal efecto, el Tribunal de origen deberá efectuar la correspondiente liquidación y tasación de costas, debiendo considerar que en esta instancia se fijan agencias en derecho por un (1) salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con las tarifas establecidas en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> CGP. “Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto [...]”.

<sup>41</sup> CGP. “Artículo 366. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. [...] 6. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda excederse el máximo de dichas tarifas” (subrayado añadido).

<sup>42</sup> CPACA. “Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

<sup>43</sup> Acuerdo PSAA16-10554 de 2016. El artículo 5 establece que las agencias en derecho en segunda instancia causadas en procesos declarativos serán “entre 1 y 6 S.M.L.M.V.”.



---

Radicado: 25000-23-36-000-2018-00160-01 (63540)  
Demandante: José Alejandro Torres Gualteros y otros.

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

### **F A L L A**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia dictada el once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas a la parte demandada. **FÍJESE** como agencias en derecho el monto equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta sentencia en favor de la demandante.

**TERCERO:** En firme esta providencia, enviar el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Presidente  
Firmado electrónicamente

**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**VF**  
OJMZ