



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

Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Bogotá, D. C., 8 de julio de 2016

Expediente: 31987

Radicación: 50001233100020000016201

Actor: Gladys María Suárez Serrano

Demandado: Nación-Ministerio de Educación Nacional y otros

Naturaleza: Acción de reparación directa

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 12 de julio de 2005, por medio de la cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta accedió parcialmente a las pretensiones elevadas en la demanda. La sentencia recurrida será modificada con fundamento en los siguientes antecedentes y consideraciones.

SÍNTESIS DEL CASO

Los señores Mario Cuestas Amador y Gladys María Suárez Serrano prestaban sus servicios como docentes en la escuela “El Mirador”, localizada en el municipio de Mesetas, Meta, y el 25 de agosto de 1998, después de haber intentado que se les trasladara por motivos de seguridad y de orden público, solicitaron nuevamente que se les reubicara en otro lugar de trabajo, principalmente porque les intentaron robar su motocicleta y fueron amenazados por los delincuentes respectivos. Posteriormente, el 10 de septiembre del año aludido, apareció muerto el señor Mario Cuestas

Amador en la carretera que conecta los municipios de Mesetas y San Juan de Arama, al haber sido impactado múltiples veces por proyectiles de arma de fuego en su cabeza y rostro. Al día siguiente, se expidió el decreto que nombraba a los mencionados señores como docentes de la escuela denominada “*Juan Humberto Baquero*”, ubicada en el municipio de Acacías, decisión que fue posteriormente revocada en relación con el señor Cuestas Amador, comoquiera que se supo que había fallecido.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1 El 25 de mayo del 2000, la señora Gladys María Suárez Serrano, en nombre propio y representación de su menor hija Narsly Leandra Cuestas Suárez, presentó demanda en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo contra la Nación-Ministerio de Educación Nacional y el Departamento del Meta, con el fin de que se les declarara solidaria, extracontractual y patrimonialmente responsables y por consiguiente, se les condenara a indemnizar los perjuicios que les fueron causados con ocasión de la muerte del señor Mario Cuestas Amador. Al respecto, formularon las siguientes pretensiones:

PRIMERA: La Nación-Ministerio de Educación-Departamento del Meta y Secretaria de Educación del mismo son administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a la señora GLADYS y su menor hija natural NARSLY LEANDRA, por falla de la administración que condujo a la muerte de su compañero permanente y padre MARIO CUESTAS AMADOR.

SEGUNDA: Condenar, en consecuencia, a la Nación Colombiana-Ministerio de Educación-Departamento del Meta-Secretaria de Educación del Meta, como reparación del daño ocasionado, a pagar a la actora o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral, subjetivados y objetivados, actuales y futuros, los cuales se estima como murió en la suma de más de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) (f. 2, c. 1).

1.1 Como fundamento de las citadas peticiones, la demandante señaló que tanto ella como su compañero permanente, el señor Mario Cuestas Amador, trabajaban como profesores en la escuela llamada “*El Mirador*”, ubicada en el municipio de Mesetas, Meta, que normalmente se desplazaban en la motocicleta de placas DHA 26A, marca Susuki, y que el 5 de junio de 1998,

mientras se transportaban junto con su hija en el vehículo indicado por la vía que conecta a los municipios de Mesetas y San Juan de Arama, fueron interceptados por dos sujetos que los amenazaron con armas de fuego con el objeto de despojarlos de la moto, no obstante lo cual “se resistieron por el grave estado de su hija, los dejaron proseguir, no sin antes advertirles con palabras amenazantes “de no volver a pasar por ahí” y que no avisara”, ladrones que posteriormente los empezaron a buscar según lo que a ellos les comentaron ciertos conocidos.

1.2 De esta manera, debido a lo anterior, a la presencia de la guerrilla en el sector que habitaban, y a que habían sido declarados como personas no gratas por éstos después de haber ejercido como jurados de votación, elevaron sendas peticiones de traslado laboral dado que percibían que sus vidas estaban en peligro, hasta que el 10 de septiembre del año en comento apareció muerto el señor Mario Cuestas Amador en la carretera señalada, a quien lo asesinaron con armas de fuego, al parecer, dos individuos en estado de beodez, lo cual fue comunicado por la “Coordinación de Granada”, dependencia que se encargaba de pagar su salario.

1.3 Por su parte, hasta el 11 de septiembre del año en mención se decretó el traslado laboral solicitado con mucho tiempo de anterioridad, por lo que la parte actora coligió que evidentemente el fallecimiento referenciado tuvo como causa la tramitación inoportuna de los requerimientos respectivos, motivo por el cual las entidades demandadas se encontraban en el deber de resarcir los perjuicios derivados de la muerte de su ser querido, máxime cuando el gobernador del departamento del Meta era consciente de la situación por la que ellos atravesaban. De esta manera argumentó:

En este orden de ideas es inconcebible, inhumano y de manera insensible como el Estado lo deja abandonado a su suerte, sin tener en cuenta que era un servidor público que le había servido al Estado por más de 15 años en la innoble tarea de educar y no bien recompensada, a tal punto que las famosas amenazas no eran cuento, sino una realidad a tal punto que lo mataron al señor MARIO CUESTAS, que si le cumplió al Estado, prestando sus servicios como jurado... Pero tiempo después el Estado por la falla de la administración no le garantizó su vida, como era su deber del Estado mismo (SIC), por lo cual su conducta omisiva y permisiva, permitiendo que un grupo al margen de la ley, se tomaran la región para someter a los mismos a su voluntad hasta con la supresión de la vía, con la complacencia de las autoridades instituidas en Colombia.

Y segundo, que a pesar de tener conocimiento de los diferentes estamentos institucionales del Estado, de las amenazas contra su vida y de los seguimientos que se le hacían

reiteradamente, solicitó su traslado, por peligrar su vida, pero la negligencia, la omisión por realizar el traslado, originó la falla de la administración, al permitir que los violentos triunfaran logrando su propósito al suprimir la vida del educador, por la desidia, la mora, la indiferencia hacia el mismo (...) y para lavar su afrenta la administración lo traslada al día siguiente de su muerte, esto que es? Todos estos factores indican que se le vulneraron al señor MARIO CUESTAS, sus más mínimos derechos, al punto de no protegerle su vida ni el desempeño como educador, incumpliendo de esta forma los deberes fundamentales consagrados en la Carta Política.

1.4 Finalmente, en cuanto a la estimación de los perjuicios cuya indemnización deprecó, adujo que tanto ella como su hija contaban con el 75% del salario del señor Mario Cuestas Amador para subsistir, por lo que se les debía reconocer las sumas de (i) \$47 154 000, por el daño emergente derivado de los gastos funerarios respectivos y de que “MARIO CUESTAS AMADOR, estaba sosteniendo y velando por la subsistencia de su compañera permanente, obligación que se truncó”; (ii) \$399 852 000 a favor de Gladys María Suárez Serrano, por concepto del lucro cesante al dejar de percibir parte de las ganancias económicas que recibía el señor Cuestas Amador estando en vida; (iii) \$162 816 000 a favor de la Narsly Leandra Cuestas Suárez, con ocasión del concepto aludido en su calidad de hija de ambos; (iv) \$2 000 000 a favor de aquélla, en virtud de los perjuicios morales objetivados que padeció debido a que estaba terminando el último año de universidad, y (v) \$62 000 000 y \$60 000 000, por perjuicios morales, a favor de cada una respectivamente (f. 2-13, c.1).

II. Trámite procesal

2 El departamento del Meta **contestó** oportunamente **la demanda** y se opuso a la totalidad de las pretensiones elevadas por la parte actora, en consideración a que no se configuró relación de causalidad alguna entre la muerte del señor Cuestas Amador y su acción u omisión. Al respecto, señaló que el fallecimiento aludido se había producido en horas no laborales, por delincuentes comunes que según la misma demanda se encontraban en estado de embriaguez, y que la víctima nunca le comunicó el hecho de que su vida corriera peligro, motivo por el cual ahora resultaba imposible exigirle que le hubiera prestado una especial protección o seguridad. De otro lado, aseveró que el occiso era un funcionario de carácter nacional, en tanto “fue

nombrado y se posesionó con la denominación de profesor nacional – Puerto Rico (...) se le pagaba su remuneración mensual con las transferencias de orden nacional, por concepto de situado fiscal”, y en consecuencia, se debía declarar su ausencia de legitimación en la causa por pasiva. Adicionalmente, arguyó que las indemnizaciones pretendidas por la parte actora eran exorbitantes y de ninguna manera se ajustaban a la realidad procesal y probatoria (f. 65-73, c. 1).

3 La Nación-Ministerio de Educación Nacional allegó de manera extemporánea el escrito de contestación del libelo introductorio, razón por la cual el mismo no se tendrá en cuenta (f. 79-81, 85 c. 1).

4 Mediante **sentencia** del 12 de julio de 2005, el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, resolvió:

PRIMERO.- DECLARAR PROBADA la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA en favor de la demandada NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.-

SEGUNDO.- DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA e INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DEL META, propuesta (Sic) por el DEPARTAMENTO DEL META.-

TERCERO.- DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable al DEPARTAMENTO DEL META, por los daños causados a las demandantes, con ocasión de la muerte del señor MARIO CUESTAS AMADOR, en las circunstancias de modo, tiempo y lugar que se detallan en esta providencia.-

CUARTO.- Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR al DEPARTAMENTO DEL META a pagar como PERJUICIOS MORALES para GLADYS MARÍA SUÁREZ SERRANO y NARSLY LEANDRA CUESTAS SUÁREZ, MIL (1.000) GRAMOS ORO, PARA CADA UNA.-

QUINTO.- Por concepto de PERJUICIOS MATERIALES, se CONDENAR al DEPARTAMENTO DEL META, a pagar CIENTO SIETE MILLONES CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS (\$107'199.926,00), para cada una de las demandantes.-

SEXTO.- Dese cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones dispuestos en los artículo (...) 176, 177 y 178 del C.C.A. Expídanse las copias pertinentes.- (f. 322, 323, c. ppl.).

4.1 El Tribunal *a quo*, a partir de los hechos que fundamentaron el libelo introductorio, comenzó por señalar que el departamento del Meta se encontraba legitimado en la causa por pasiva, en la medida en que le correspondía conocer de las solicitudes de traslado del personal docente respectivo de conformidad con la normativa vigente para el momento de ocurrencia de los sucesos referidos y, en sentido contrario, coligió que con fundamento en ese mismo reparto de competencias resultaba claro que no había conexión alguna entre la Nación-Ministerio de Educación Nacional con

el *sub judice*, puesto que ésta, desde la Ley 60 de 1993, no tenía asignado a su cargo el despliegue de funciones relacionadas con las novedades de personal dentro del sector educativo y por consiguiente, no se le podía someter al juicio de responsabilidad solicitado por la parte demandante.

4.2 Una vez dilucidado lo anterior, consideró que el daño demandado, consistente en la muerte del señor Mario Cuestas Amador le era atribuible al ente territorial materialmente interesado en las resultas de este proceso, habida cuenta de que pese a las múltiples solicitudes de la víctima de que se le reubicara laboralmente debido a que su vida corría peligro, de manera negligente y en una flagrante falla del servicio, se abstuvo de acceder a las mismas, lo que contribuyó a que se produjera su muerte. Al respecto, destacó que de acuerdo con el criterio sentado por la Corte Constitucional, cuando un órgano estatal se encuentra frente a una solicitud de traslado basada en que la integridad personal del solicitante esté amenazada, es deber de la misma obrar de manera eficiente y acorde a tal situación para asegurar su bienestar, lo que a su parecer no sucedió en el caso concreto, no obstante que de la petición de traslado respectiva se podía inferir que las amenazas sobre la vida del occiso eran veraces.

4.3 En relación con la estimación de la reparación de los perjuicios solicitados en la demanda, el Tribunal *a quo* únicamente se pronunció en relación con los detrimentos de carácter moral y de índole material en la modalidad de lucro cesante. Respecto de la última indemnización aludida, la cual fue pedida a favor de Gladys María Suárez Serrano y Narsly Leandra Cuestas Suárez, en sus calidades de compañera permanente e hija del difunto, realizó la liquidación con base en el 75% del ingreso del occiso -sin haber aumentado antes el 25% de prestaciones sociales- por el período consolidado y futuro de 80 meses y 221 meses, correlativamente, para luego dividir ese resultado en la mitad, obteniendo las cifras de indemnización contenidas en la parte resolutive de la providencia en cuestión a favor de cada una (f. 308-323, c. ppl.)¹.

¹ El magistrado Álvaro Antonio Iregui Murcia, integrante del Tribunal de primera instancia, se apartó de la misma, en consideración a que en su opinión, la fuente del daño demandado era la actuación de un tercero que no podía comprometer la responsabilidad

5 El 3 de agosto de 2005, el departamento del Meta interpuso y sustentó oportunamente **recurso de apelación** contra la sentencia de primera instancia con el fin de que se revoque y, en su lugar, se denieguen las pretensiones de la demanda. En este sentido, arguyó que no incurrió en una falla en la prestación del servicio, comoquiera que la ley no establece términos perentorios para tramitar las solicitudes de reubicación laboral elevadas por profesores estatales, lo que obedece a que se debe garantizar la continuidad en el servicio público de educación. En consecuencia, si bien no se desconoció el derecho que le asistía al señor Cuestas Amador de ser trasladado por encontrarse amenazado, tampoco se puede dejar de advertir que (i) se debía asegurar la prestación del aludido servicio sin que los estudiantes se vieran afectados; (ii) era necesario la disponibilidad de un cargo vacante en otro establecimiento educativo para efectos de lograr el traslado; (iii) se requería de un nuevo docente que remplazara al occiso en su lugar de trabajo; (iv) la petición del difunto no era la única, puesto que ello era frecuente *“en procura de traslados a centros educativos de mejor nivel y cercanía”*, y (v) se debían tener en cuenta *“las condiciones de tiempo, modo y lugar, así como los factores presupuestales que rigen las decisiones de la administración pública”*.

5.1 De otro lado, manifestó que no se podía perder de vista que no había ningún tipo de relación causal entre la reubicación laboral -la cual dadas las anteriores circunstancias se podía concluir que realmente fue expedita- y la muerte del señor Cuestas Amador, toda vez que su fallecimiento fue causado por terceros ajenos a la administración, sin ello hubiese ocurrido al interior del centro educativo, en horas laborales o como consecuencia de la función que le correspondía realizar a la víctima y en consecuencia, *“la decisión criminal no guarda ningún tipo de relación con el actuar propio de la administración departamental, ella es ajena, reprochable desde todo punto de vista y por lo tanto el hecho de un tercero se constituye en una causa extraña”*, la cual le era plenamente imprevisible.

de la administración por el simple hecho de haberse demorado en efectuar el traslado laboral correspondiente. Salvamento de voto obrante en los folios 324 y 325 del cuaderno principal.

5.2 Finalmente, adujo que se podía acudir a la denominada relatividad de la falla del servicio en el presente asunto, habida cuenta de que no contaba con los recursos necesarios para brindar vigilancia especial a cada uno de sus empleados, máxime si se desconoce si el occiso habría informado a los organismos que en realidad tenían la obligación de garantizar su seguridad, y se debe tener en cuenta que *“la citación a ser jurado es una obligación de carácter constitucional no imputable al departamento”*, y que *“no se encuentra probado finalmente quién fue el actor material del hecho, quiere ello decir si la delincuencia común o la organizada y los móviles de ésta, salvo la intención manifiesta de hurto de la motocicleta”* (f. 326-330, c. ppl).

6 Dentro de la oportunidad legal prevista para ello, el Ministerio Público, a través la Procuraduría Cuarta Delegada ante esta Corporación, **conceptuó** que se debía revocar la sentencia impugnada y por lo tanto, no acceder a las pretensiones formuladas en el escrito inicial. Como fundamento de lo anterior, señaló que no se encontraban fehacientemente acreditadas las amenazas recibidas por el señor Mario Cuestas Amador, en tanto ello solamente tenía fundamento probatorio en las solicitudes elevadas por él y la señora María Suárez Serrano para que se diera su traslado laboral, escritos en los cuales también indicaron que ello lo pedían con ocasión de que movilizarse a su sitio de trabajo les representaba un alto costo, y en los testimonios de oídas de varios terceros que además de no presenciar *“la supuesta interceptación por parte de los delincuentes”*, sólo narraron lo que les refirieron los integrantes de la parte demandante, por lo que sus dichos no ofrecían credibilidad alguna. En cualquier caso, destacó que si la finalidad del asesinato era hurtar la motocicleta en la que se transportaba la víctima para el momento de los sucesos, no tenía sentido que la misma no hubiera sido robada después de que le causaran la muerte, lo que permitía inferir que ésta mintió en su solicitud de reubicación laboral.

6.1 De otra parte, en cuanto a la posibilidad de que el homicidio hubiese sido producido por miembros de las FARC, indicó que dicha hipótesis no tenía fundamento alguno en los medios probatorios allegados al plenario más allá

de las mismas solicitudes de traslado aludidas, supuesto fáctico que no fue mencionado por ninguno de los testigos correspondientes en sus declaraciones. También señaló que resultaba sospechoso que la víctima sólo hubiese informado sobre las supuestas amenazas que recibió a la entidad a la que se encontraba vinculado laboralmente para efectos de que se le asignara un cargo en otra escuela, y no a las entidades encargadas de proteger su vida e integridad personal, máxime cuando se sabe que tanto la aludida demandante como el occiso llevaban solicitando su traslado desde alrededor de dos años antes de que pasaran los hechos que dieron origen a la demanda.

6.2 Finalmente, coligió que el traslado se hizo posible únicamente hasta el 10 de septiembre de 1998, en consideración a que sólo hasta ese momento se expedieron los certificados de disponibilidad presupuestal necesarios así como se contaron con las plazas vacantes respectivas, de lo que no se dilucida que tales determinaciones se hubiesen adoptado por las presuntas intimidaciones que soportó el difunto, así como también que (i) se desconoce quién causó el fallecimiento de la víctima, por lo que no es posible calificar que la zona en donde ocurrieron los acontecimientos fuese de dominio guerrillero; (ii) el daño demandado no se puede endilgar al trabajo que desempeñaba el señor Cuestas Amador o a que hubiese ejercido como jurado en los comicios electorales respectivos; (iii) solamente fueron allegadas al expediente dos peticiones de traslado, una de las cuales se encuentra en copias simples y por ende, se imposibilita su valoración; (iv) no se manifestó de manera expresa ni por la víctima ni por la actora, que el traslado laboral fuese requerido por cuestiones de seguridad, y (v) el occiso no cumplió con el procedimiento para obtener su reubicación de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1645 de 1992, en la medida en que no elevó su petición ante el comité de amenazados y por consiguiente, no es posible concluir que la entidad demandada hubiera incurrido en una falla en la prestación del servicio (f. 352-362, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

7 La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse de un recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en un proceso que, por su cuantía², tiene vocación de doble instancia.

7.1 En este punto, conviene precisar que habida cuenta de que el medio de impugnación señalado fue interpuesto únicamente por el departamento del Meta, la Sala se limitará a pronunciarse solamente respecto de su objeto y argumentación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 357³ del C.P.C., no obstante lo cual, al admitir dicha regla ciertas excepciones derivadas de diferentes cuerpos normativos -normas de carácter constitucional, tratados internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, y normas legales de carácter imperativo-, en el evento en que las especificaciones del presente asunto lo ameriten, abordará de manera oficiosa los aspectos pertinentes cuyo estudio resulte necesario para adoptar la decisión⁴, así como también le será plausible verificar el *quantum*

² En la demanda se estimó el valor de la mayor pretensión, correspondiente a la indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante a favor de la señora Gladys María Suárez Serrano, en la suma de \$339 852 000, cifra que de acuerdo con el artículo 20 del C.P.C. establece la cuantía del proceso. Con observancia de lo anterior y de que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante se presentó el 3 de agosto de 2005, se aplica en este punto el artículo 1 de la Ley 954 de 2005 -vigente a partir del 28 de abril de 2005-, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, en virtud del cual para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa en el año 2000 fuese de doble instancia ante esta Corporación, su cuantía debía superar los 500 s.m.m.l.v. considerados para esa época, es decir, el monto de \$130 050 000.

³ *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.*

⁴ *“Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) de los*

de la indemnización fijada por el Tribunal de primera instancia, a pesar de que ello no se hubiese solicitado expresamente por el recurrente, para lo cual, no se puede perder de vista que no es posible hacer más gravosa su situación con observancia del principio de la *non reformatio in pejus* contemplado en el artículo 31⁵ de la Constitución Política. Sobre el punto referente a la revisión de la cuantía de la condena establecida en primera instancia, cuando el apelante único como motivo de discrepancia solamente hace alusión a que no es responsable, esta Corporación ha sostenido que tal análisis es posible bajo la lógica de que aquél aspecto debe entenderse incluido dentro del cuestionamiento de la existencia de la responsabilidad, en tanto la condena es una consecuencia de su declaración, de la siguiente manera:

3.2.2.3. La Sala, en esta oportunidad precisa que la competencia del juez de segunda instancia abarca los temas implícitos en aquellos aspectos que el recurrente propone, al sustentar el recurso de apelación de la sentencia. Se trata de dar alcance a la expresión “los aspectos que señale el recurrente”, a los cuales se limitó la competencia del ad quem en la providencia referida.

Para la Sala, la apelación de un aspecto de la sentencia confiere competencia al juez de segunda instancia para resolver todos esos asuntos, puntos o elementos que estén comprendidos en el mismo, en algunas ocasiones, inclusive, porque su mención resultaría ilógica, pero siempre que la revisión de esos asuntos le resulte favorable al recurrente, por las siguientes razones:

(...)

3.2.2.3.5. Pero no hay ninguna duda de que el interés del recurrente al pretender que se modifique a su favor un aspecto de la sentencia que le es desfavorable, queda en parte satisfecho cuando esa modificación es proporcionalmente menor a lo pretendido, pero en todo caso, favorable a su interés.

compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada. En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo”. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), actor: Sandra Saldarriaga y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ *“Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.//El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.*

Es lo que lo que sucede en los casos en los cuales el recurrente solicita que se revoque el fallo, porque aduce que no es responsable del daño que se le imputa y en segunda instancia se considera que sí es responsable, pero que hay lugar a una reducción de la indemnización, por considerar que la víctima también contribuyó a la causación del daño, o se aprecia que no está demostrado uno o algunos de los daños cuya indemnización se reclama, o que en la liquidación del mismo se incurrió en errores que afectan al apelante único, como ocurrió en el caso concreto.

Es de esperar que los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de quien ha sido condenado a pagar una indemnización y pretenda la revocatoria del fallo, se centrarán en las razones por las cuales se pide tal revocatoria, pero que se omitirá toda reflexión relacionada con los aspectos consecuenciales de la sentencia en la cual se accedió a las pretensiones, dado que al revocarse la declaración de responsabilidad, se negarán las pretensiones de la demanda. Sin embargo, la ausencia de razones expuestas por el recurrente no impiden al juez corregir la sentencia apelada, para hacer reducciones por concurrencia de la intervención de la víctima en la causación del daño, o por reconocimientos de daños que no aparecen demostrados en el expediente, o por errores en la liquidación de las indemnizaciones.

3.2.2.3.6. En la lógica más elemental, “el que puede lo más puede lo menos”, lo que en términos jurídicos y en relación con el asunto que aquí se trata significa que si el juez adquiere competencia para resolver un aspecto global de la controversia, por haber sido objeto del recurso, tiene igualmente la atribución para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único.

Lo dicho constituye una reafirmación de la regla general deducida por la Sala, conforme a la cual la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los aspectos que señale el recurrente, pero es además, una precisión sobre los límites de esa competencia, que no pueden quedar reducidos únicamente a la revisión de las razones señaladas por el recurrente, con omisión del deber constitucional del juez de aplicar la ley y, en todo caso, de atender el propio interés del apelante, que si bien en principio está dirigido a obtener la satisfacción plena de su pretensión, abarca en todo caso cualquier reforma que le resulte favorable a sus intereses⁶.

II. Validez de los medios de prueba

8 Al momento de presentar la demanda, la parte actora aportó pruebas documentales que, a pesar de que fueron allegadas en copias que no cumplen con las precisiones dispuestas en el artículo 254 del C.P.C., serán valoradas libremente. Al respecto, conviene recordar que recientemente, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en aplicación de los principios de buena fe, lealtad procesal y prevalencia del derecho sustantivo sobre el formal, cambió su posición en cuanto a la valoración de copias simples, para entender procedente su estimación siempre y cuando no se hubieran tachado de falsos a lo largo del proceso en el que se pretenden hacer valer. En este sentido, consideró:

En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.//Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad

⁶ *Ibidem supra* nota al pie n.º 4, exp. 20104.

procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

(...)

Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad⁷.

III. Los hechos probados

9 De conformidad con el material probatorio allegado al proceso contencioso administrativo y valorado en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

9.1 Mediante la resolución n.º 2938 del 7 de abril de 1988, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se ratificó el nombramiento provisional que se hizo del señor Mario Cuestas Amador como docente de tiempo completo en el instituto oficial denominado “La Lindoza” del municipio de Puerto Rico, ubicado en el departamento del Meta, designación que se había efectuado desde el año 1983 por el Ordinario Competente de la Prefectura Apostólica del Ariari, y luego de haber sido trasladado en varias oportunidades a distintas escuelas del departamento aludido, fue enviado al colegio “El Mirador” en virtud de la resolución n.º 4329 del 19 de mayo de 1994, prestando sus servicios para la “Coordinación de Educación Contratada del Ariari” como “profesor departamental con plaza del situado fiscal” durante el lapso de quince años y trece días (original de los certificados expedidos por la Coordinación de Educación Contratada del Ariari del departamento del Meta, y copias auténticas del acta de posesión del señor Mario Cuestas Amador y de la resolución n.º 2938 de 7 de abril de 1988; f. 24, 102, 222, 223, c. 1).

9.2 El 16 de marzo de 1994, el Ministerio de Educación Nacional celebró un

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), actor: Ruben Darío Silva Alzate y otros, C.P. Enrique Gil Botero.

contrato con la Conferencia Episcopal de Colombia para efectos de administrar y coordinar de manera conjunta el servicio educativo en múltiples establecimientos situados en el departamento del Meta, entre los que se encontraba la escuela “El Mirador”, acuerdo en el que se subrogó el ente territorial señalado en la calidad que ocupaba el ministerio el 21 de noviembre de 1997, de manera concordante con la legislación vigente, esto es, por las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994 (copia auténtica del decreto 1047 del 17 de septiembre 1998, por el cual se desvinculó del servicio activo a un cargo docente de la plaza de situado fiscal, dependiente de la Coordinación de Educación Contratada del Ariri; f. 108, c.1).

9.3 El 8 de marzo de 1998, el señor Mario Cuestas Amador prestó sus servicios como jurado de votación de las elecciones correspondientes en el municipio de Acacías, Meta (originales de la notificación a jurados y de la constancia de prestación de servicios como jurado de votación, expedidas por el registrador del estado civil; f. 46, 47, c. 1).

9.4 El 23 de junio de 1998, los señores Mario Cuestas Amador y Gladys María Suárez -quien a su vez era docente de la escuela “El Mirador” y compañera permanente del señor Cuestas Amador⁸- solicitaron al departamento del Meta que se les trasladara laboralmente del municipio de Mesetas a los municipios de Acacías o Villavicencio, en consideración a las siguientes razones (escrito suscrito por los mencionados peticionarios y radicado el 25 de junio de 1998 en la Gobernación del departamento del Meta: f. 27 del c. 1):

(...)

2. Soy madre de dos hijos (cuatro y dos años) que constantemente se me enferman obligándome llevarlos al casco urbano a lomo de mula o la mayoría de veces a pie.

3. El desplazamiento al casco urbano me trae inconvenientes ya que laboro en una vereda distante y mucha (sic) de las veces, cuando requerimos de los servicios médicos no se encuentra el médico de cabecera obligándome a desplazar hasta Acacías.

4. Por ser jurados de votación en el municipio de Acacías en pasadas elecciones hemos tenido en el lugar de trabajo, inconvenientes.

5. Padezco de delicados problemas al corazón (taquicardia los cuales poseo las fórmulas

⁸ Relación que se deriva de lo expuesto por ellos mismos en sus solicitudes de traslado conjunto -ver cita posterior al párrafo 9.4- y del dicho de los señores Ana Dina Penagos Gaitán -docente que por cuestiones laborales conoció a la demandante y a la víctima-, Rosa Helena Ramírez Parrado, Florentino Olaya Orjuela -amigos de Gladys Suárez Serrano-, Luis Alfonso Bulla González -vecino de los padres de Gladys Suárez Serrano-, Arnoldo Vega Trinidad -habitante de la residencia “Las Vegas”, ubicada en Granada, Meta, sitio en el que se hospedaron múltiples veces el señor Cuestas Amador y la señora Suárez Serrano- y Luz Marlene Benítez de Vega -residente de la residencia aludida y amiga de Gladys Suárez Serrano-, obrantes en los folios 144 a 160, 195 a 204 del cuaderno 1.

médicas (sic).

6. La situación de orden público en la región hace que el sistema nervioso se altere y me traiga problemas cardíacos.

9.5 El 25 de agosto de 1998, los mencionados docentes radicaron ante la Gobernación y la Secretaria de Educación del departamento del Meta otra petición de traslado, la cual fue coadyuvada por el jefe de personal de la Coordinación de Educación Contratada del Ariari, esta vez aduciendo de manera más específica motivos de peligro o riesgo para su integridad personal, en los siguientes términos (originales de la solicitud de reubicación laboral elevada por los señores Mario Cuestas Amador y Gladys María Suárez y del escrito presentado por el jefe de personal del señor Edgar Orlando Moreno Rico dirigida al gobernador del departamento del Meta⁹; f. 30-33, c. 1):

Nosotros Gladys María Suárez Serrano (...) y Mario Cuestas Amador (...), docentes de la Coordinación Educativa del Ariari, solicitamos a ustedes comedidamente se sirvan colaborarnos en un nombramiento traslado a cualquiera de los siguientes municipios; Villavicencio, Acacías, Guamal o Castilla La Nueva.

En el mes de junio del año en curso, viernes 5, cuando nos desplazábamos en la moto, con nuestra hija de dos años, por la vía de Mesetas que conduce a San Juan de Arama, en el sitio llamado la Batea y en las horas de la tarde; nos salieron dos delincuentes comunes con armas de fuego de corto alcance y con intenciones de quitarnos el mencionado vehículo, en virtud de que opusimos resistencia alegando el grave estado de salud de nuestra hija, nos dejaron proseguir con la condición de que no avisáramos a ninguno y pronunciado palabras textuales “nosotros hemos de ver que ustedes vuelven a pasar por aquí”.

Más adelante nos encontramos con el señor Gilberto Galviz, quien hacía la línea los domingos a nuestro sitio de trabajo; él venía con su mamá y un hermano, le avisamos sobre lo sucedido; al pasar por donde estaban los delincuentes, el hermano del conductor empezó a gritarles palabras ofensivas o (sic) la vez que aceleraron la camioneta y lograron escaparse.

El día domingo 7 de junio, el conductor vio a los maleante merodeando por el pueblo de Mesetas en las horas de la mañana, cuando regresamos nos pusieron al tanto de la situación, por lo que tocó tomar medidas de seguridad.

A partir de este momento nos hemos visto obligados a dejar la moto en la ciudad de Granada, en la residencia de las Vegas de la señora Marlen Benítez, teléfono 6580532, la mencionada señora nos comenta que la semana anterior, se acercaron dos parejas de hombres a averiguar por el propietario de la moto, ella sospechando el peligro, les dio información equivocada para desorientarlos.

Desde entonces vivimos una situación de zozobra, anímicamente no nos encontramos bien en nuestro lugar de trabajo, nos ha tocado viajar por la vía Mesetas, Lejanías, Granada, lo

⁹ “Por su intermedio solicito se colabore a los docentes Gladys María Suárez Serrano y Mario Cuesta (sic) Amador, para que la Secretaría de Educación Departamental los ubique en otro municipio.

Los docentes mencionados laboran actualmente con la Coordinación de Educación Contratada del Ariri en la escuela rural El Mirador y llevan por lo menos dos años solicitando su reubicación.

En el mes de junio del presente año al desplazarse con su hija en una moto desde Mesetas hacia Acacías fueron interceptados por delincuentes comunes, quienes intentaron robarles la moto; como ellos no accedieron los dejaron pasar con el compromiso de no denunciar nada. Al parecer esos delincuentes siguen operando actualmente por esa vía, cosa que hace muy incómodo desplazarse a trabajar.

Por lo anteriormente expuesto y porque son doce años de trabajo que abnegadamente los han brindado a comunidades rurales de la región del Ariri, le solicito en nombre de esta entidad para que se lleve a efecto su traslado nombramiento”.

cual nos demanda mayores costos en el transporte.

Otra situación que nos intranquiliza, son las frecuentes reuniones que hace la guerrilla con habitantes de otras veredas en nuestra inspección, ocupando en unas ocasiones la capilla y en otras el local de la escuela, situación que pone en peligro nuestra seguridad.

Como es de conocimiento general, la guerrilla se opone a que el pueblo participe en elecciones, a nosotros nos nombró (sic) la Registraduría de Mesetas, como jurados de votación para las elecciones del pasado seis (6) de marzo, por la presión ya mencionada, tuvimos que renunciar, pero nos desplazamos y prestamos nuestros servicios como jurados de votación en el municipio de Acacías, ellos se enteraron y uno de sus comandantes nos llamó la atención, declarándonos personas no gratas, nos preocupa que en cualquier momento tomen represalias contra nosotros.

9.6 En relación con la amenaza dirigida a los aludidos señores Mario Cuestas Amador y Gladys Suárez Serrano mientras transitaban en su moto, los habitantes de la residencia “Las Vegas” Arnoldo Vega Trinidad y Luz Marlene Benítez de Vega, en sus respectivas diligencias de declaración de terceros rendidas ante el Tribunal *a quo*, corroboraron, según su conocimiento directo de los hechos, que una tarde, cuando aquellos llegaron a hospedarse en la referenciada vivienda, los observaron muy asustados y que desde ese momento, optaron por dejarles el vehículo señalado para no utilizarlo cuando se desplazaran hacia el municipio de Mesetas. Asimismo, la señora Luz Marlene Benítez de Vega manifestó que una tarde, mientras la motocicleta se encontraba en el pasillo del inmueble, dos sujetos se le acercaron a preguntarle por el propietario de la misma, a lo que ella les dijo que eran unos profesores sin revelarles mayor información sobre su identidad, agradeciendo dichos individuos por la información y retirándose del lugar (testimonios de los señores Arnoldo Vega Trinidad¹⁰ y Luz Marlene Benítez de Vega¹¹

¹⁰ *“Pues yo honradamente sobre la muerte no sé nada, no sé cómo lo mataron ni quién lo mató, lo único que sé es que el profesor, ellos llevaban como nueve años que se hospedaban allá en la residencia Las Vegas (...) yo vivo ahí, ellos venían siempre de Villavo los profesores, el profesor Mario y la Profesora María, así les decíamos ahí, como digo se hospedaban ahí y al otro día madrugaban para Mesetas creo que era que iban, a veces se demoraban quince días a un mes, volvían ahí se hospedaban y seguían para Acacías, de Acacías nuevamente volvían se hospedaban ahí y se iban para Mesetas esto durante un tiempo, de pronto el profesor y la profesora llegaron en una ocasión asustados, una tarde, que les iban a robar la moto, ellos se quedaron esa noche ahí y al otro día siguieron para Acacías, cuando regresaron nos dejaron la moto a guardar y se fueron para Mesetas, y al mes volvían cogían su moto de ahí se iban para Acacías y volvían nuevamente y la dejaban en la casa, así durante un tiempo, ellos dejaban la moto ahí, no puedo decir más, hasta que se oyó el run run (sic) que habían matado un profesor, nosotros no sabíamos quién era, como a los dos días supimos que era el profesor Mario. (...) Pues por la moto si vino gente a preguntar, yo no estaba, estaba mi señora, pero no sé quiénes eran”.*

¹¹ *“(...) cuando un día llegaron y nos comentaron que les iban a quitar la moto, ellos tenían una moto grande como una 125 entonces disque la señora le suplicó a los señores que les iban a quitar la moto que por favor no se la quitaran porque la niña venía muy enferma y ellos al ver que ella les dijo eso los dejaron que se vinieran, entonces de ahí para acá ellos no volvieron a llevar la moto para donde trabajaban, y ellos cada quince*

vertidos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta; f. 195-204, c. 1).

9.7 El 10 de septiembre de 1998, falleció el señor Mario Cuestas Amador como consecuencia de *“shock hipovolémico”*, al ser impactado por trece proyectiles de arma de fuego mayoritariamente en diferentes partes de su rostro y cabeza. En la diligencia de levantamiento de su cadáver, la cual se realizó sólo hasta las 10 a.m. del día siguiente a su defunción, se registró que el lugar en donde fue encontrado el cuerpo se trataba de una *“carretera destapada vía Mesetas-San Juan. Citio (sic) denominado casa establo (...) en medio de dos viviendas, monte alrededor”*, sitio en el que se recuperaron nueve vainillas correspondientes a un arma 9 mm y la moto marca Ts 125 Suzuki, identificada con el n.º de placas DHA 26A (copias auténticas del registro civil de defunción del señor Mario Cuestas Amador, protocolo de necropsia del 11 de septiembre de 1998, elaborado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Seccional del Meta y del levantamiento de cadáver n.º 000009 efectuado por la autoridad referida; f. 15, 225, 233, 234, c. 1).

9.8 Mediante decreto n.º 1021 del 11 de septiembre de 1998, el gobernador del departamento del Meta en uso de sus atribuciones legales y con ocasión de que la jefe de la División Financiera de la Secretaria de Educación había expedido los certificados de disponibilidad sobre plazas vacantes en la nómina de la escuela *“Juan Humberto Baquero”*, ubicada en el municipio de Acacías, ordenó los nombramientos de los señores Mario Cuestas Amador y Gladys María Suárez Serrano como docentes en propiedad de dicho instituto, decisión que fue posteriormente revocada respecto de la designación del señor Cuestas Amador comoquiera que había fallecido, desvinculándosele asimismo de la prestación del servicio activo (copias auténticas de los decretos n.º 1021 del 11 de septiembre, n.º 1047 del 17 de septiembre y n.º 1155 del 29 de octubre de 1998, expedidas por la Gobernación del Meta; f. 105-109, c. 1).

IV. Problema jurídico

días que se venían de allá la dejaban en la casa seguro se iban en bus (...) Pues sí, una vez como la moto estaba en el pasillo, llegaron dos personas y me preguntaron que de quien era, y yo les dije que de unos profesores, y yo les dije que de unos profesores pero que no sabía nada más, me dijeron que gracias y se fueron. Nosotros fue cuando le dijimos al profeso que metiera la moto en el patio y él venía por ahí cada quince días cuando se iban para Acacías”.

10 La Sala debe establecer de conformidad con el material probatorio obrante en el plenario, a la luz de lo colegido en la sentencia de primera instancia y de los argumentos esbozados por la parte demandada en su recurso de apelación, si el daño objeto de la demanda y de indemnización en primera instancia, consistente en la muerte del señor Cuestas Amador, la cual fue producida de manera subsiguiente a las amenazas que recibió luego de que le intentaran hurtar su motocicleta, tuvo como causa eficiente que dicho ente territorial hubiese tramitado de manera inoportuna su solicitud de cambio de lugar de trabajo o, si por el contrario, el fallecimiento aludido ocurrió pese a que tal novedad de personal se dio de manera expedita teniendo en cuenta la dificultad que ese tipo de traslados comportaba, debiendo ser exonerada la administración departamental de toda responsabilidad comoquiera que la víctima no informó a las autoridades pertinentes que se le había amenazado y por ende no se le había prestado seguridad personalizada, máxime cuando fue ultimada por un tercero ajeno al Estado mientras se encontraba por fuera del colegio respectivo y no prestaba sus servicios de docencia.

10.1 Igualmente, para efectos de desatar el medio de impugnación referenciado, se brindara especial atención a lo argüido por el Ministerio Público en su concepto especial rendido ante esta Corporación, mediante el cual se argumentó que los medios de convicción obrantes en el plenario con fundamento en los cuales se adoptó el fallo apelado, no tenían mérito probatorio alguno para arribar a esa decisión.

10.2 En caso de que resulte viable declarar la responsabilidad estatal del departamento del Meta con ocasión de los hechos configurativos del *sub lite*, le corresponde a la Sala verificar la cuantía de la indemnización fijada por el Tribunal *a quo* en la decisión impugnada, teniendo en cuenta que dicho ente, en su medio de impugnación, cuestionó la configuración de su responsabilidad en el presente asunto, estudio que se realizará sin que sea posible aumentar el valor de la reparación ya reconocida en primera instancia debido a que se trata de su apelante único -ver párrafo 7.1 y notas respectivas-.

V. Análisis de la Sala

11 Se encuentra debidamente demostrada la existencia del **daño** invocado por la parte demandante, consistente en la muerte del señor Mario Cuestas Amador producida el 10 de septiembre de 1998, como consecuencia de shock hipovolémico, al haber sido impactado por múltiples disparos provenientes de un arma de fuego 9 mm en la región de su rostro y cabeza, siendo encontrado su cuerpo en la carretera que conduce del municipio de Mesetas al municipio de San Juan de Arama, Meta -ver párrafo 9.6-.

12 En cuanto a la **imputación** del daño demandado al departamento del Meta, lo cual fue considerado plausible por el Tribunal de primera instancia de conformidad con los medios probatorios recopilados durante el *iter* procesal, y frente a lo cual dicha entidad impugnó esa decisión al señalar que ello de entrada no resultaba viable en tanto el daño había sido ocasionado directamente por sujetos desconocidos que no ostentaban la calidad de funcionarios o servidores públicos, la Sala considera necesario aclarar, para efectos de realizar adecuadamente el estudio del presente presupuesto de responsabilidad, que el hecho de que un menoscabo provenga de un acto material efectuado por un tercero ajeno al Estado no imposibilita que dicha consecuencia nociva le sea atribuida a éste y que por ende, surja su deber de reparar a las víctimas y damnificados, habida cuenta de que si la conducta estatal por acción u omisión contribuye de manera eficiente y adecuada¹² al desenlace negativo cuya reparación se demanda,

¹² Para el efecto, se debe tener en cuenta que el artículo 90 de la Constitución Política establece: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*.

De otro lado, sobre la teoría de la causalidad adecuada dentro del marco de la responsabilidad patrimonial extracontractual, la doctrina jurídica ha señalado: *“a) Gravitación de la teoría. La doctrina de la “causa adecuada” adquirió gran predicamento y se la considera en la actualidad la posición dominante en la doctrina comparada en materia de relación causal, tanto en el campo penal como en el civil. (...)// b) Su mecánica. La “prognosis póstuma”. Dicha teoría aquilata la adecuación de la causa en función de la posibilidad y probabilidad de un resultado, atendiendo a lo que corrientemente acaece según lo indica la experiencia diaria en orden al curso ordinario de los acontecimientos id quos plerumque accidit.(...)// El concepto de causalidad adecuada implica, pues, el de regularidad, apreciada de conformidad con lo que acostumbra*

es evidente que también se radica en su cabeza la producción del mismo así como la obligación de resarcir a los afectados.

12.1 Con observancia de lo expuesto y si bien la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno señaló que, así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que éste puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación¹³, se observa que en los eventos en que la autoridad estatal omite dar cumplimiento al contenido obligacional que le es asignado por el ordenamiento jurídico, o lo ejecuta de manera inoportuna, dando con ello pie a la producción del menoscabo demandado, éste le podría ser endilgado

sucedir en la vida misma. Es decir, para que exista relación causal, según la interpretación que comentamos, la acción tiene que ser idónea para producir el efecto operado, tiene que determinarlo normalmente (65). (...)// A fin de establecer la vinculación de causa efecto entre dos sucesos, es menester realizar un juicio retrospectivo de probabilidad, cuya formulación es la siguiente: ¿la acción u omisión que se juzga era per se apta o adecuada para provocar normalmente esa consecuencia?(...)// Este juicio de idoneidad o cálculo de probabilidades tiene que plantearse en abstracto, o en general, con prescindencia de lo efectivamente sucedido, atendiendo a lo que usualmente ocurre; y no en concreto o en particular, es decir, como se han producido realmente las cosas.// La determinación del fenómeno causal constituye de este modo el resultado de un proceso de abstracción y generalización que da relevancia a una de las condiciones del caso concreto, elevándola a la categoría de "causa" del evento.(...)// d) Fractura del nexo causal. La operatividad de la teoría que nos ocupa se condiciona a que todos los eslabones de la cadena sean adecuados, la regularidad debe existir en cada etapa del iter causal. Como bien lo señala ORGAZ "no basta establecer que la acción era en general idónea para producir el daño, sino que es además necesario que las circunstancias intermedias hayan sucedido también normalmente, sin la intervención de factores anómalos o extraordinarios.//Precisamente, la concurrencia de esos eventos disociantes interfieren el curso ordinario del proceso, interrumpiéndolo; se produce entonces la fractura del nexo causal. En tales hipótesis queda excluida la imputatio facti entre el resultado final y el suceso desencadenante de la trama de acontecimientos (73).// Nos hallamos ante lo que se denomina "proceso atípico o inadecuado": los efectos anormales no se atribuyen ya al agente, pues no se consideran causado por su acción, aunque en concreto ese obrar haya constituido una conductio sine qua non del desmedro resultante (74).(...)// En otras hipótesis el proceso puede verse alterado o desviado de su curso normal por circunstancias anteriores o concomitantes que concurren a la producción del efecto". Isodoro Goldenberg. "La relación de Causalidad en la Responsabilidad Civil", segunda edición ampliada y con actualización jurisprudencial, editorial La Ley, Buenos Aires, 2000, p. 22-27.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera-Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 19001233100019990081501 (21515), actor: María Hermenza Tunubala Aranda, C.P. Hernán Andrade Rincón.

con base en el fundamento jurídico de imputación de falla del servicio, habida cuenta de que el ente respectivo, encontrándose en el deber de actuar de la forma establecida por las normas pertinentes para efectos de salvaguardar o garantizar la efectividad de un derecho, no lo hace o lo hace tardíamente, incumpliendo así la ejecución debida de sus cargas, lo que, de contribuir o permitir que se cause el daño antijurídico pasaría a comprometer su responsabilidad.

12.2 Sobre este punto, se debe destacar que dicha imputación sólo se hace viable cuando la obligación que incumple la entidad respectiva con su omisión, genera desde la perspectiva de la causalidad adecuada el surgimiento de la afectación cuya reparación se solicita -comoquiera que de lo contrario se estaría frente a un despliegue deficiente de la actividad estatal que no habría tenido incidencia alguna en el desenlace del daño y por lo tanto, no sería factible atribuirle el mismo-, lo que generalmente ocurre cuando se cuenta con los siguientes elementos a saber: (i) que dicho ente tenía la obligación legal o reglamentaria de realizar una actuación con la cual, según las reglas de la experiencia y en condiciones normales, se habría evitado el origen del detrimento respectivo¹⁴; (ii) en el despliegue de esa actuación estatal no se hace uso o no se dispone de los recursos con los que se contaba para el eficiente cumplimiento de la carga obligacional correspondiente, respecto de lo que se debe observar las características específicas del *sub judice* y de la entidad que corresponda, y (iii) se verifique

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 1994, exp. 7616, actor: Edelmira Bernal de Lobo, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia del 26 de mayo de 1994, exp. 8930, actor: María Elena Zabala Betancur, C.P. Daniel Suárez Hernández. En este sentido, recientemente se ha señalado: “A propósito del vínculo causal entre la omisión y el daño, la Sala precisó que en este tipo de eventos lo decisivo es la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión (nota al pie n.º 10: “...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la “virtualidad causal de la acción”, propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño”. Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp: 12.789, M.P. Alíer Hernández Enríquez.”). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2012, exp. 05001-23-31-000-1996-00409-01(25041), actor: Juan Ramón Molina Balbin, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

la existencia del nexo causal adecuado, entre la omisión del comportamiento preventivo, sin disponer de los medios con los que se disponía, con la producción del daño¹⁵.

12.3 Ahora bien, respecto del deber cuyo cumplimiento fue denotado como omitido por la parte demandante en su libelo introductorio y que en su opinión ocasionó la muerte del señor Cuestas Amador, cabe advertir que le corresponde a todas las autoridades integrantes del Estado proteger y garantizar los múltiples derechos de las personas residentes en Colombia, obligación que irradia toda nuestra normativa a partir de lo contemplado en el artículo 2¹⁶ de la Constitución Política, principio fundamental que al ser desconocido aparejaría la configuración de una falla del servicio cuando, entre otros eventos, se solicita a las entidades públicas la especial guarda de esas prerrogativas sin que se realice actuación eficiente alguna tendiente a ello¹⁷.

12.4 No obstante lo anterior, no se puede desconocer que en todo caso se debe verificar los medios y herramientas con los que contaba la administración y que hubieran sido efectivamente empleados para evitar la producción de ese desenlace dañino, comoquiera que la carga obligacional

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque; ibídem supra nota n.º 15, exp. 25041, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁶ *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

¹⁷ *“Teniendo en cuenta el título de imputación alegado en la demanda, cabe destacar que tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, ha considerado la Sala que los mismos son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a su protección (...).”* Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, exp. 18001-23-31-000-1997-00007-01(18106), Mery León de Álvarez y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

de protección aludida en cabeza del Estado no se configura generalmente en una obligación de resultado sino de medio -hay ciertas excepciones, como aquellas derivadas de las relaciones especiales de sujeción que surgen con el Estado, como sucede a manera de ejemplo con los reclusos-, naturaleza que implica que cuando se presente la vulneración de los derechos respectivos, máxime cuando ésta es producida por terceros ajenos al aparato estatal, no se deriva de manera irreflexiva el surgimiento de la responsabilidad del Estado y mucho menos se reduce su estudio únicamente a advertir que se hubiera generado una consecuencia perjudicial, como si se le exigiera a los órganos pertinentes que tales bienes tutelados por el ordenamiento jurídico nunca se vieran lesionados, sino que se impone estudiar las condiciones en las que se produjo el menoscabo respectivo y las posibilidades que tenían el órgano estatal correspondiente de acuerdo con sus funciones para soslayarlo. En este sentido, se ha manifestado:

Esta distinción implica que cuando la obligación es de medio el deudor se exonera de responsabilidad probando diligencia y cuidado, en tanto que cuando la obligación es de resultado, éste deberá probar una causa extraña. O visto desde otro ángulo, cuando la responsabilidad se fundamenta en la culpa la obligación que se contrajo es de medio y cuando se responde a título objetivo la obligación incumplida es de resultado. Por ello, aunque en la legislación colombiana no figura dicha clasificación, a ella se puede acudir a partir del régimen de responsabilidad que se aplique frente a determinadas obligaciones, bien por virtud de la ley o del desarrollo jurisprudencial.

La distinción entre obligaciones de medio y obligaciones de resultado ha estado referida regularmente a la responsabilidad contractual; sin embargo, nada obsta para que los conceptos puedan ser utilizados dentro del régimen de la responsabilidad extracontractual¹⁸, pues dicha clasificación no tiene como única fuente la voluntad concertada de las partes (aunque en algunos eventos las partes pueden realizar pactos al respecto), sino que ella surge, bien de un mandato legal o en consideración exclusiva a la naturaleza misma de la obligación que se contrae.

Muchos criterios pueden ensayarse para determinar, en ausencia de norma expresa o disposición de las partes, cuándo una obligación es de medio y cuándo de resultado. La Sala considera que el criterio más razonable, si se parte de la definición misma de estos tipos de obligaciones es el de la mayor o menor probabilidad de alcanzar la realización del objeto de la obligación, es decir, si la probabilidad de que se cumpla ese objeto es menor la obligación

¹⁸ [9] Así lo reconocen autores como ALVARO PÉREZ VIVES: “Tienen, como vimos, estas obligaciones de resultado, la característica de que su inejecución constituye incumplimiento de ellas, haciendo incurso al deudor en culpa contractual, si se originaron en un vínculo de tal naturaleza, o extracontractual, en el caso contrario (v.g., la que se deriva del art.2356 C.C.” en *Teoría General de las Obligaciones*. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1957, Volumen III, parte segunda, pág. 164. En este sentido también, CHRISTIAN LARROUMET: “...se debe considerar que la distinción entre las dos clases de obligaciones tiene aptitud para ir más allá de las solas obligaciones contractuales y comprender así todas las obligaciones, cualquiera que sea su hecho generador, tanto las que resultan de un hecho jurídico como las que se derivan de un acto jurídico” en *Teoría General del Contrato*. Santafé de Bogotá, Ed. Temis, 1993, Volumen I, Pág. 39.

es de medio y si la probabilidad es mayor, la obligación es de resultado¹⁹. Por supuesto, esta definición deja al juzgador un margen bastante amplio de valoración para determinar cuándo esa probabilidad es alta y cuando es baja, pero estas son situaciones que solo podrán depurarse a través de la jurisprudencia en cada caso concreto.

(...)

El artículo 2 de la Carta consagra como uno de los fines esenciales del Estado “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y como funciones que determinan la razón de ser de las autoridades públicas, las de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”

Ese deber de protección y garantía que constituye el fin esencial del Estado y que define el sentido de las autoridades no es, sin embargo, absoluto en cuanto que el Estado no ve comprometida su responsabilidad frente a cada acto violatorio de los derechos y libertades de las personas, sino que el mismo es relativo y se concreta en el cumplimiento eficiente de los deberes que le correspondan, pero de acuerdo con sus capacidades²⁰.

12.5 Es así como en relación con la obligación de protección que le asiste a todas las entidades que conforman el andamiaje estatal frente a los particulares, cobra especial importancia el concepto de relatividad del servicio, puesto que no es posible exigir que el Estado impida la causación de todo daño que le pueda sobrevenir a los bienes y derechos de los particulares a pesar de que se encuentren jurídicamente protegidos. En este sentido, esta Subsección consideró:

No obstante, cabe señalar que la Sala ha considerado que a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas²¹, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “nadie está obligado a lo imposible”²². Aunque, se

¹⁹ [10] Al respecto ver Javier Tamayo Jaramillo, op. Cit. Pág. 194.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de junio de 1998, exp. 10530, actor; Mirelda Acota Vásquez y otras, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

²¹ [17] Precisión realizada por la Sala en providencia de 10 de agosto de 2000, exp. 11.585.

²² [18] Así, por ejemplo, en sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737, dijo la Sala “Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y que a partir de este texto se fundamenta la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que “nadie es obligado a lo imposible”. Así lo ha reconocido en varias oportunidades esta Sala y al efecto puede citarse la sentencia del 7 de diciembre de 1.977 en donde dijo: “Hay responsabilidad en los casos en que la falta o falla administrativa es el resultado de omisiones actuaciones, extralimitaciones en los servicios que el Estado está en capacidad de prestar a los asociados, mas no en los casos en que la falta tiene su causa en la imposibilidad absoluta por parte de los entes estatales de prestar un determinado servicio”. (Exp. N° 1564, Actor: Flota La Macarena, Anales, Segundo Semestre 1.977, pág. 605). Si bien es cierto que en esta materia el juez de la administración debe tener en cuenta que “la pobreza [del Estado] no lo excusa de sus obligaciones”, ello no quiere decir que en cada caso concreto no deba tener en cuenta por ejemplo, las disponibilidades con que pueda disponer el ente

destaca que esta misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían^{23,24}

12.6 Igualmente, si bien es claro que el deber de protección se predica especialmente de los organismos encargados de garantizar y mantener el orden público, como lo es la Policía Nacional, lo cierto es que, como se mencionó, tal carga recae sobre todos los entes del aparato estatal, los cuales deben obrar conforme a dicha obligación en relación con sus funciones y competencia, sin que ello los limite para colaborar de manera armónica en la consecución de los fines del Estado tal como lo prevé el artículo 113²⁵ de la Constitución Política, no siendo posible que la falta de comunicación o descoordinación de los estamentos respectivos recaiga de

demandado para cumplir con las funciones que le correspondan, como sería en eventos como de sub - lite, la consideración de la imposibilidad de tener fuerza policial disponible en forma más o menos permanente en cada una de las cuadras en que están divididas las avenidas, calles y carreras de una ciudad como Bogotá y con mayor razón cuando una parte importante de aquella tiene que ser destacada en un lugar donde se estén desarrollando desórdenes o tumultos. Con esto, naturalmente no se quiere significar que la apreciación del juez sobre las anotadas circunstancias de tiempo, modo y lugar deba ser benigna (por el contrario, debe ser rigurosa), pero sin olvidar la máxima expuesta acerca de la no obligatoriedad a lo imposible y teniendo siempre presente que dicha máxima jamás debería utilizarse para justificar una indefensión de la administración al deber de protección a la vida de los ciudadanos, valor fundamental de un Estado de Derecho”.

²³ [19] En sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12.175, dijo la Sala: “...si bien es cierto esta corporación ha sostenido que dentro de la filosofía del Estado social de derecho no es posible responsabilizar al Estado Colombiano por todo tipo de falencias que las circunstancias de pobreza del país evidencian en multitud de casos “pues el juez tiene que ser consciente de la realidad social en que vive, y no dejarse deslumbrar por el universo que tienen las palabras o conceptos políticos o jurídicos”, de allí no puede seguirse, como corolario obligado, que los daños que padecen los ciudadanos por vivir expuestos a situaciones de peligro permanente hayan de quedar siempre librados a la suerte de cada cual. En efecto, las implicaciones y el grado de compromiso que el Estado constitucional contemporáneo exige para todas las autoridades públicas supone un análisis de cada caso concreto en procura de indagar si la denominada falla del servicio relativa, libera a éstas de su eventual responsabilidad. Dicho en otros términos, no es aceptable que frente a situaciones concretas de peligro para los ciudadanos, estudiadas y diagnosticadas de vieja data, pueda invocarse una suerte de exoneración general por la tan socorrida, como real, deficiencia presupuestal”.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de abril de 2011, exp. 17001-23-31-000-1996-7003-01(20374), actor: Luis Evelio Ospina Franco y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁵ “Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

manera injustificada sobre los administrados²⁶.

12.7 A su vez, a la luz de las mencionadas limitaciones del Estado, resulta diáfano que cuando se pretenda el especial cuidado frente a una situación de peligro particular cuya concreción en un daño no resulte previsible para aquél y por ende tampoco evitable, es menester que el individuo sometido a esa amenaza en específico la comunique a la entidad correspondiente para efectos de que ésta obre conforme a esa necesidad dentro del marco de sus atributos, puesto que de lo contrario, no se le podría exigir un comportamiento apropiado para prevenir la realización de la consecuencia nociva y en consecuencia, tampoco se le podría imputar la misma, lo que haría inane el juicio de responsabilidad que se le quisiera iniciar ante esta jurisdicción.

12.8 De esta manera, ante circunstancias similares a las del *sub lite*, en el que aparentemente se realizaron ciertas amenazas que terminaron por efectuarse al aparecer muerto el señor Cuestas Amador, esta Corporación ha señalado que *“en eventos donde la falla del servicio se origina en la omisión de la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no sólo que se pidió concretamente protección, sino que tal auxilio no se prestó”*²⁷.

12.9 Ahora bien, abordando el estudio del caso concreto, teniendo en cuenta lo señalado y que el departamento del Meta fue declarado responsable del daño demandado en la sentencia de primera instancia con

²⁶ En sentencia de unificación, la Sala Plena de la Sección Tercera reconoció la importancia del deber de coordinación de las entidades estatales para efectos de estimar precedente la valoración de testimonios trasladados de otros procedimientos que, a pesar de que no fueran recepcionados o practicados con la audiencia del órgano específico de la Nación que integrara la *litis* de lo contencioso administrativo pertinente, lo eran por un ente del mismo orden e integrante de la misma persona jurídica Nación, ante lo que se debía entender agotada la contradicción de dichos medios probatorios. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 11 de septiembre de 2013, exp. 41001-23-31-000-1994-07654-01 (20601), actor: María del Carmen Chacón y otros, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de marzo del 2014, exp. 76001-23-31-000-2003-01249-01(29332), actor: María Deissy Peralta Reyes y otros, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

ocasión de no haber tramitado oportunamente la solicitud de traslado elevada por el occiso, se considera pertinente señalar que para el momento de ocurrencia de los hechos objeto de la demanda, la administración y dirección conjunta del sector educativo le correspondía a los departamentos y a los municipios respectivos, sin perjuicio de que las necesidades del mismo se suplieran con recursos provenientes de la Nación -situado fiscal; al respecto ver artículo 9²⁸ de la Ley 60 de 1993-, por lo que tales entes territoriales se encontraban encargados de expedir los actos administrativos de nombramiento, traslado y demás novedades de personal de la planta de los colegios bajo su control, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 3²⁹ de la Ley 60 de 1993 -contentiva de disposiciones relacionadas con la

²⁸ “El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política”.

²⁹ “Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1.- Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

(...)

5.- Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

- Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.

(...)

- Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.

(...)

- Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.

- Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

(...)

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, **caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental**, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 60. de la presente Ley” (resaltado por la Sala).

distribución de competencias y de recursos- 106³⁰ de la Ley 115 de 1994 -ley general de educación-, y 17³¹ del Decreto 2886 de 1994 -normativa que reglamentó los procedimientos para que los entes territoriales pudieran hacer uso del situado fiscal y así prestar el servicio de educación-.

12.10 Es así como resulta claro que el departamento del Meta, como ente nominador, tenía el deber legal de recibir y tramitar las peticiones de traslado elevadas tanto por la demandante Suárez Serrano como por el difunto Cuestas Amador, con el objeto de acceder o rechazar las mismas según su mérito y las necesidades del servicio público de educación entre otros aspectos, no sólo con fundamento en la normativa legal y reglamentaria vigente para ese momento con observancia de que el fallecido tenía la calidad de docente con cargo al situado fiscal, lo que de conformidad con la Ley 115 de 1994 lo convertía en un profesor departamental a pesar de que se le pagara con recursos de la Nación - ver párrafo 9.1-, sino también debido a que el contrato de administración de institutos educativos del departamento del Meta, entre los que se encontraba el establecimiento “El Mirador”, tenía como partes al mencionado órgano territorial y a la Coordinación de Educación Contratada del Ariari, siendo tal administración y dirección conjunta -ver párrafos 9.1 y 9.2-.

12.11 Una vez precisado lo anterior, la Sala advierte que de conformidad con el material probatorio obrante en el plenario, los accionantes elevaron dos tipos de solicitud de traslado laboral distintas de acuerdo con su contenido, puesto que en el escrito radicado el 23 de junio de 1998, solamente manifestaron que deseaban su reubicación en consideración a que (i) tenían dos hijos que se enfermaban constantemente; (ii) se les dificultaba el transporte y el acceso a la prestación del servicio de salud; (iii) tuvieron problemas no especificados en el lugar de trabajo por ser jurados

³⁰ “Los actos administrativos de nombramientos, traslados, permutas y demás novedades del personal docente y administrativo de la educación estatal se harán por los gobernadores y por los alcaldes de los distritos o municipios que estén administrando la educación conforme a lo establecido en la Ley 60 de 1993. (...).”

³¹ “Los departamentos y distritos determinarán la estructura de la planta de personal docente, directivo-docente y administrativo, distribuida por municipios, que será

de votación, y (iv) la señora Suárez Serrano padecía de enfermedades cardíacas y de nervios por la situación de orden público vivida en la región, razones a partir de las cuales no le resultaba factible a la administración departamental dilucidar razonablemente la existencia de una amenaza concreta si quiera eventual, que conllevara a que se le propinara a dicha solicitud un tratamiento especial y mucho más expedito al de los requerimientos que de ese carácter debía recibir continuamente -ver párrafo 9.4-.

12.12 No fue sino hasta el 25 de agosto de la misma anualidad que la víctima y su compañera permanente fundamentaron una nueva petición de cambio de lugar de trabajo en razones de seguridad para su integridad personal, momento en el que (i) hicieron un relato detallado del intento de robo de su motocicleta en la vía que conecta los municipios de Meseta y San Juan de Arama, de que fueron objeto de amenazas por los individuos que pretendieron el hurto, y de que al parecer, de manera posterior a esos eventos dichos sujetos los estaban buscando; (ii) informaron que debido a lo anterior tuvieron que dejar dicho vehículo en la ciudad de Granada, de lo que podía dar fe la señora Luz Marlene Benítez de Vega, registrando su número telefónico -quien rindió su testimonio en el presente asunto corroborando el dicho de los accionantes en su escrito-; (iii) que por ende poseían problemas para movilizarse así como les resultaba más costoso, y (iv) explicaron de manera clara que también temían por su bienestar, dado que habían sido declarados como personas no gratas por los miembros de las Farc al haber prestado sus servicios como jurados de votación en el municipio de Acacías, motivación de la cual sí se desprende la posible existencia de riesgos específicos en contra de los derechos de los solicitantes -ver párrafo 9.5 y 9.6 con sus notas respectivas-.

12.13 En este punto, cabe destacar que si bien en el expediente reposa una tercera solicitud, en la cual se observa como fecha el 14 de julio de 1998, y que fue suscrita por los señores Cuestas Amador y Suárez Serrano, lo cierto es que tal documento sólo le brinda a la Sala el convencimiento de que el

mismo fue escrito con la información respectiva por las mencionadas personas, pero no de que hubiese sido puesto en conocimiento de la administración departamental, en tanto no hay constancia alguna de ello y por consiguiente, pierde toda relevancia para la presente *litis*, medio probatorio que en cualquier caso no hace alusión alguna a un riesgo especial frente al cual se hubiera podido exigir que se emplearan desde ese momento medidas de seguridad determinadas, sino que sólo se señalaron en el mismo razones generales de afectación de orden público en la zona para justificar la reubicación laboral, tal como sucede en el memorial del 25 de junio de 1998, del cual sí se tiene certeza de que fue entregado a la Secretaria Departamental de Educación del Meta en dicha fecha.

12.14 Con base en lo referido, se debe tener en cuenta que de las peticiones de reubicación laboral que efectivamente fueron allegadas al departamento del Meta, sólo una de ellas ponía en alerta al ente territorial mencionado sobre la existencia de las amenazas determinadas que recaían sobre los señores Cuestas Amador y Suárez Serrano, en relación con las cuales cabe destacar que no resultan procedentes los cuestionamientos efectuados por el Ministerio Público en su concepto rendido ante esta Corporación, consistentes en que no hay prueba de que dichas intimidaciones se hubiesen efectuado y que por consiguiente, la muerte de la víctima proviniera de las mismas, toda vez que los únicos elementos referentes a ello se derivaban del dicho de ésta y de la demandante por intermedio de sus peticiones de traslado o de los testigos que rindieron su declaración en este proceso.

12.15 Efectivamente, a pesar de que en circunstancias normales y en la mayoría de los eventos, no resulta factible valorar los medios de prueba cuya única fuente se constituya en lo aseverado por los demandantes para efectos de tener por acreditado el acaecimiento de los sucesos que sirven de basamento a la demanda, tal como sucede con los testimonios de terceros indirectos cuando sólo conocen los hechos a partir de lo que les comunican los accionantes, por cuanto ello equivaldría a valorar la

apreciación de éstos frente a circunstancias que los benefician como si hubieran sido percibidas por un tercero imparcial, teniendo en cuenta que (i) tal posibilidad es contraria a la naturaleza de las declaraciones de terceros - prueba histórica o de reconstrucción de hechos³²-; (ii) no tiene sustento normativo alguno, (iii) sería equivalente a afirmar que una parte procesal puede conformar un testimonio de oídas a voluntad por el simple hecho de trasladar su conocimiento a otra persona que no vaya a ser parte del conflicto, y (iv) frente a lo cual, cabe igualmente recordar que las manifestaciones de las partes de la *litis* sólo adquieren valor probatorio cuando se configuran en una confesión³³, también es cierto que bajo ciertas circunstancias especiales, no es posible exigir que la partes cuenten con medios directos de convicción sobre los acontecimientos correspondientes, lo que es posible inferir que sucede en el *sub lite* respecto de al menos la hipótesis de que a Mario Cuestas Amador y a Gladys María Suárez Serrano se les habría dado un ultimátum al momento de que se les trató de hurtar la motocicleta en la que se movilizaban para el 5 de junio de 1998.

12.16 Al respecto, no escapa a la Sala que parece extremadamente difícil que exista un medio de convicción directo tanto sobre el intento de hurto como sobre la amenaza efectuada por los delincuentes respectivos a la víctima y a la actora, como por ejemplo, que dichos sucesos hubiesen sido percibidos por un tercero que pudiera rendir su declaración en este asunto o, que éste, de existir y haber presenciado lo sucedido, pudiera ser identificado y localizado por la señora Suárez Serrano para que rindiera su declaración en este proceso, puesto que las conductas mencionadas comportan normalmente la clandestinidad debido a su naturaleza de tal

³² “Los artículo 213 a 232 del C. de P.C., son las disposiciones que regulan lo atinente al testimonio, modalidad probatoria que denomina ‘Declaración de Terceros’, con lo cual se quiso dejar claro que es una especie del género probatorio que se llama ‘declaración’, pues es lo cierto que son muchos los elementos comunes que existen con la ‘declaración de parte’, porque al fin y al cabo de lo que se trata es de que personas naturales que no son parte dentro del proceso ilustren con sus relatos referentes a hechos que interesan al mismo, para efectos de llevar certeza al juez de las circunstancias que constituyen el objeto del proceso”. Hernán Fabio López Blanco, Procedimiento Civil, Tomo III, Pruebas, Dupre Editores, Bogotá D.C. Colombia, 2001, p. 159.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de octubre de 2013, exp. 25000-23-26-000-2001-00466-01(27916), actor: Elba María Peña Gómez y otros, y sentencia del 30 de abril de 2014, exp. 25000-23-26-000-2000-01344-01 (26883), actor: Gregorio Moreno Vargas y otros, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

forma que exigir que se allegara un elemento de prueba de esa calidad se constituiría en una barrera injustificada al acceso de administración de justicia, máxime cuando según la narración que aquella y el difunto realizaron en su solicitud de traslado laboral, la tentativa de robo se dio en medio de una carretera que conecta dos municipios, de donde no es lógico inferir la constante presencia de personas sino que por el contrario, se puede colegir que las mismas de haberse presentado en el escenario de los hechos, lo habrían hecho sólo momentáneamente mientras transitaban por el lugar.

12.17 De esta manera, sería inequitativo descartar o restarle toda veracidad al contenido de la solicitud de los señores Cuestas Amador y Suárez Serrano, dado que ellos habrían sido los únicos presentes en el momento en que se les intentó asaltar y se les intimidó, medio probatorio de índole documental que fue realizado aún antes de que se produjera el daño que conllevó a que se presentara el escrito inicial de este asunto, por lo que resultaría forzoso deducir que se trata una prueba parcializada o amañada en tanto se hubiese realizado con miras a obtener una reparación precedentemente a que se produjera el menoscabo del cual se busca tal resarcimiento.

12.18 Adicionalmente, no se puede desconocer que los hechos de que se hubiese dejado la motocicleta en la residencia en donde habitaban los señores Arnoldo Vega Trinidad y Luz Marlene Benítez de Vega, así como también que para ese momento dichos declarantes hubiesen percibido que la víctima y la demandante estaban muy asustados, que éstos no hubieran vuelto a usar dicho vehículo para ir al municipio de Mesetas, y que finalmente se causara la muerte del señor Cuestas Amador al ser impactado con múltiples proyectiles de arma de fuego en la carretera que de Mesetas conduce a San Juan de Arama -lugar donde habría ocurrido el intento de robo-, corrobora esa hipótesis, sin que el hecho de que el rodante no hubiese sido finalmente hurtado luego de producida la defunción tenga la potencialidad de desvirtuarla, comoquiera que de esa simple circunstancia no se sigue automáticamente que quienes hubieran cometido el asesinato

respectivo no fueran los ladrones que amenazaron al occiso o, que los profesores mencionados hubiesen mentido en su petición de reubicación - ver párrafos 9.5 a 9.7 con sus notas correspondientes-.

12.19 De conformidad con los hechos probados analizados y no obstante no se tenga total certeza de que la guerrilla también hubiese amenazado al señor Cuestas Amador al declararlo como persona no grata por haber sido jurado de votación -sólo se cuenta con la constancia de prestación de ese servicio; ver párrafo 9.3-, lo que en todo caso también sería realmente complejo de probar más allá de la misma información otorgada por los amenazados en sus requerimientos de traslado, es claro que el fallecimiento del mencionado docente se revela en el presente asunto como una consecuencia del riesgo en el que éste percibía que estaba su integridad personal y su vida, al punto de que para el 25 de agosto de 1998 buscó nuevamente que lo cambiaran de lugar de trabajo, petición frente a la cual, como ya se indicó, el Estado debe actuar de manera acorde a la protección que le corresponde otorgar a los particulares y cuyo incumplimiento genera su responsabilidad sin perjuicio de que el homicidio lo hubiese causado un tercero del cual no se sepa su identidad.

12.20 Asimismo, se debe tener en cuenta que a diferencia de lo considerado por la Procuraduría Delegada ante esta Corporación, no parece sospechoso que la víctima y la actora hubieran solicitado con mucho tiempo de anterioridad su traslado con fundamento en razones económicas, de salud y de orden público en general, puesto que ello no controvierte de ninguna manera la posibilidad de que en el interregno en que se estuviese resolviendo esas peticiones, se produjera el evento del robo y la consecuente amenaza en virtud de la cual, se habría radicado la petición aludida y se causara el fallecimiento objeto de la demanda.

12.21 En consecuencia, partiendo de que de acuerdo a la totalidad del material probatorio obrante en el proceso es viable colegir que las amenazas que recibió el señor Cuestas Amador se concretaron en su muerte, para lo que cabe agregar que los medios de prueba no muestran que tal daño tenga

otro posible supuesto fáctico de origen, se debe proceder a verificar la conducta que asumió la entidad condenada en la sentencia de primera instancia al haber sido informada de ese riesgo concreto y de que con base en éste se pretendiera la reubicación laboral, toda vez que de haber incumplido su deber legal de tramitarla debida y oportunamente en el marco de sus funciones, contribuyendo así de manera eficiente a la causación del daño comoquiera que le habría sido posible evitarlo, comprometería su responsabilidad, motivo por el cual es irrelevante que en el presente caso la defunción pertinente no hubiese tenido conexión alguna con el trabajo de la víctima, o que ésta hubiese sido ocasionada por terceros ajenos a la administración por fuera del centro educativo respectivo y de las horas de trabajo correspondientes.

12.22 De esta manera y teniendo en cuenta que fueron radicadas dos peticiones de traslado de lugar de trabajo con diferentes fundamentos y en distintos momentos tanto por el occiso como por la señora Suárez Serano, cabe señalar que los procedimientos legales para cada una era diferente, puesto que aquellas solicitudes de cambio laboral que no tienen como motivación la existencia de una amenaza en contra del personal docente se encontraban regidas de manera general por el Decreto 180 de 1982, la Ley 115 de 1994, el Decreto 2886 de 1994, el Decreto 1140 de 1995 -por la cual se regularon los criterios y reglas generales para la organización de las plantas de personal docente por parte de los departamentos y municipios-, y los lineamientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional³⁴, peticiones en las que cobra gran importancia la ponderación de la prestación del servicio de educación, la disponibilidad presupuestal y de vacantes, y los motivos de cambio expresados por el docente³⁵.

³⁴ Artículo 3 del Decreto 1140 de 1995: *“Los departamentos y distritos determinarán la estructura de su planta de personal docente; directivo-docente y administrativo, distribuida por municipio, a través de un proceso que se adelantará atendiendo las reglas fijadas en el artículo 17 del Decreto 2886 de 1994 y las instrucciones que al respecto indique el Ministerio de Educación Nacional.*

Con la información que se obtenga de aplicar los criterios y orientaciones definidos en dicho artículo, el gobernador o el alcalde distrital procederá a elaborar un proyecto de la planta de personal docente, directivo docente y administrativo para los servicios educativos de su departamento o distrito, discriminado según sea la fuente de financiación”.

³⁵ Artículo 3 del Decreto 180 de 1982: *“La administración educativa puede decretar los traslados que se soliciten por los educadores, si las necesidades y disponibilidades*

12.23 De otro lado, los requerimientos de reubicación basados en el riesgo de los profesores que prestan el servicio público, además de tener en cuenta las normativas aludidas, debían tramitarse de manera especial y mucho más expedita, con observancia de lo reglamentado por el gobierno nacional en el Decreto 1645 de 1992, en virtud del cual se establecieron múltiples medidas además de la reubicación laboral permanente del docente para efectos de garantizar sus derechos constitucionales.

12.24 Ciertamente, debido a la situación de orden público que atravesaba el país, en la cual se veían afectados los integrantes del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos públicos, en el decreto aludido se establecieron varios mecanismos especiales para lograr la reubicación ágil de los mismos cuando se encontraran amenazados en su vida o integridad personal, así como también se buscó materializar el deber de coordinación armónica de las entidades estatales para la consecución de esa finalidad.

12.25 De esta manera, para la fecha de ocurrencia de los hechos del *sub lite*, existía un comité especial para el estudio de las peticiones en que se evidenciara la existencia de amedrentamientos que pudieran concretarse en contra de los derechos aludidos del personal señalado³⁶, el cual debía estar integrado por el secretario de educación departamental y por el jefe de la oficina seccional de escalafón correspondientes -siendo éste último su coordinador-³⁷, entre otros funcionarios.

académicas y presupuestales de los respectivos establecimientos educativos lo permiten y no existen motivos concretos de inconveniencia que lo impidan”.

³⁶ Artículo 2 del Decreto 1645 de 1992: “*Crear un Comité Especial en cada Departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, para que estudie, evalúe y resuelva los casos que sobre amenazas a la vida e integridad personal, se presenten contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos del orden nacional y nacionalizado”.*

³⁷ Artículo 3 del Decreto 1645 de 1992, modificado por el artículo 1 del Decreto 1445 de 1993: “*En la capital de cada Departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, funcionará el Comité Especial, el cual estará integrado por:*

- *El Jefe de la Oficina Seccional de Escalafón. quien lo coordinará.*
- *El Secretario de Educación Departamental o del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.*
- *El Representante del Ministerio de Educación Nacional ante Entidad Territorial.*
- *El Procurador Regional o su delegado.*

12.26 Ahora bien, en cuanto al procedimiento que se debía surtir frente a la petición de traslado laboral por riesgos personales, el mencionado decreto estableció que el docente o administrativo respectivo podía dejar de presentarse a trabajar una vez radicara ante el ente nominador la solicitud aludida, explicando de manera clara y precisa las razones de la misma, a la cual debían anexar copia de la denuncia bajo la gravedad de juramento formulada ante la autoridad judicial correspondiente, aviso a la procuraduría respectiva sobre los hechos acaecidos, pruebas de la situación de amenaza, y una certificación del rector o jefe de la dependencia en donde constara el último día en que se prestó el servicio, autoridad nominadora que por su parte tenía el término de tres días para enviar dicha documentación al jefe de la seccional de escalafón pertinente junto con su recomendación y concepto sobre el caso concreto, servidor que una vez contara con lo anterior se encontraba en el deber de citar para el día hábil siguiente una reunión del comité especial aludido³⁸, con el objeto de evaluar los requerimientos de los docentes, agotar los trámites necesarios para su

- Un representante del Sindicato que agrupe el mayor número de docentes en la respectiva entidad territorial.

Parágrafo. Cuando el caso sometido a consideración del Comité Especial, sea de un funcionario de carácter administrativo del plantel nacional o nacionalizado, se sustituirá en el Comité al representante de la Asociación Sindical Docente, por un representante de la Asociación Sindical de Personal Administrativo que agrupe el mayor número de afiliados en la respectiva entidad territorial”.

³⁸ Artículo 5 del Decreto 1645 de 1994: “El docente que no pueda seguir prestando sus servicios por razones de amenaza, deberá presentar ante la respectiva autoridad nominadora del sitio en donde ocurrieron los hechos los siguientes documentos:

1. Exposición escrita, clara y precisa, de las razones en que fundamenta su situación y la petición respectiva.
2. Copia de la denuncia bajo la gravedad de juramento formulada ante el juez competente.
3. Copia o aviso ante la Procuraduría Regional o Nacional.
4. Pruebas de la situación de amenaza.
5. Certificación del Rector o Jefe de la dependencia en donde se indique el último día que prestó servicio.

Parágrafo. La autoridad nominadora deberá enviar al Jefe Seccional de Escalafón de la respectiva entidad territorial, a más tardar al tercer día hábil de recibida la petición por parte del docente que se encuentre bajo situación de amenaza, solicitud de estudio sobre dicha situación, acompañada de los siguientes documentos:

- a. Copia de la denuncia ante la autoridad competente;
- b. Copia del aviso presentado ante la Procuraduría;
- c. Copia de las pruebas de la situación de amenaza;
- d. Copia de la certificación del Rector, donde señale el último día de presentación de servicios del docente;
- e. Su concepto y recomendación sobre el caso objeto de la solicitud.

reubicación y solicitar la protección especializada de las autoridades respectivas en caso de que ello fuese imperativo³⁹.

12.27 Asimismo, la reglamentación en comento estableció, por una parte, un orden de prelación específico para proveer los nombramientos de personal correspondientes, fijando como segundo grado de importancia los eventos en que el servidor respectivo estuviera bajo una situación de amenaza⁴⁰ -lo cual fue confirmado posteriormente por el artículo 9⁴¹ del Decreto 1140 de 1995- y, de otro lado, que con el fin de proteger la vida del

Recibida la solicitud, el Jefe Seccional de Escalafón citará al Comité Especial a más tardar el siguiente día hábil”.

³⁹ Artículo 4 del Decreto 1465 de 1992: “El Comité creado por el artículo 2 del presente Decreto cumplirá las siguientes funciones:

- Recibir las solicitudes que por escrito le sean presentadas por las autoridades nominadoras de la entidad territorial, respecto de los casos de docentes amenazados.
- Reunirse por requerimiento del Jefe Seccional de Escalafón a más tardar el siguiente día hábil a la presentación de la solicitud por parte de la autoridad nominadora.
- Agotar los trámites necesarios tendientes a la reubicación dentro de la misma entidad territorial, de los docentes amenazados.
- Evaluar las solicitudes presentadas y conceptuar sobre la necesidad inmediata de traslado del docente amenazado.
- Expedir por escrito con destino al interesado, a la autoridad nominadora que presentó la solicitud, a la Secretaría de Educación Departamental y a la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, por parte de la autoridad nominadora, certificación mediante la cual se acredite la situación de amenaza del docente y su correspondiente reubicación.
- Solicitar a las autoridades competentes la protección del docente que se encuentre bajo situación de amenaza, cuando las circunstancias así lo requieran.
- Informar a la Oficina Seccional de Escalafón para que inicie la investigación disciplinaria correspondiente, en el evento en que encontrarse infundados los argumentos aducidos por el docente, la cual deberá iniciarse el día hábil siguiente al que el Comité presente el informe.
- Presentar ante la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional, el primer día hábil de cada mes, informe detallado de los casos en que se haya reubicado en forma transitoria o definitiva, los docentes que estuviesen bajo la situación de amenaza.
- Diligenciar ante las respectivas autoridades nominadoras la reubicación inmediata de los docentes que se encuentren bajo la situación de amenaza”.

⁴⁰ Artículo 7 del Decreto 1645 de 1992: “La autoridad nominadora deberá agotar rigurosamente el siguiente orden de preferencia para proveer los cargos docentes y directivos docentes vacantes, así:

1. Reintegro por fallo proferido por autoridad jurisdiccional.
2. Nombramiento de personal docente, nacional o nacionalizado que se encuentre bajo situación de amenaza, cuyo traslado haya sido recomendado por el Comité Especial creado por el presente Decreto.

(...)”.

⁴¹ “Sólo podrá proveerse vacantes si el respectivo concurso, en las situaciones y con la prelación que se establecen en el presente artículo, con el cumplimiento de los requisitos de la carrera docente y de la carrera administrativa, según sea el caso:

- a. Reintegros de docentes, directivos docentes y administrativos ordenados por providencia judicial o administrativa;
- b. Nombramiento o traslado de los docentes y directivos docentes amenazados;

docente amenazado una vez dicha calidad fuese declarada por el comité aducido, éste podía ser reubicado transitoriamente en un plantel o dependencia diferente mientras se realizaba su nombramiento definitivo en propiedad, quedando su salario a cargo del establecimiento en el que trabajaba⁴².

12.28 Teniendo en cuenta el anterior marco normativo, del cual se desprenden las diferentes cargas obligacionales del ente departamental demandado frente a las distintas peticiones de reubicación laboral que recibió por parte de los señores Mario Cuestas Amador y Gladys María Suárez Serrano, se advierte que si bien no era plausible exigirle a éste que adoptara una decisión definitiva expedita frente a la solicitud radicada el 25 de junio de 1998, debido a que la misma no le comunicaba una razón de peligro que ameritara acelerar su expedición y dados todos los elementos que estaba obligado a ponderar de manera cuidadosa -ver párrafos 9.4 y 12.19 con sus notas correspondientes; tal argumento fue esbozado por el departamento del Meta en su recurso de apelación para efectos de señalar que no le cabía responsabilidad alguna-, lo cierto es que dicha laxitud en el tiempo así como la tramitación ordinaria que normalmente se les debía imprimir a las solicitudes de traslado no resultan igualmente predicables del requerimiento formulado el 25 de agosto de 1998, puesto que en éste sí se hizo alusión a la existencia de amenazas en contra de la integridad personal de los educadores así como también se dio el teléfono de alguien que, en la medida de su conocimiento, podía corroborar las circunstancias afirmadas en la petición -esto es, de la señora Luz Marlene Benítez de Vega ver párrafos 9.4, 9.6, y 12.20 a 12.23, con notas respectivas-, lo que la dotaba

(...)

⁴² Artículo 8 del Decreto 1645 de 1992: *“El docente a quien se le haya declarado la calidad de amenazado, podrá ser reubicado transitoriamente en un plantel o una dependencia oficial del sector educativo, mientras se efectúa su nombramiento en propiedad.*

El reconocimiento y pago de salarios y emolumentos a que tenga derecho el docente a quien se haya declarado la calidad de amenazado, seguirá a cargo del plantel en donde se encuentre nombrado el educador, hasta tanto le sea resuelta su situación en forma definitiva.

Parágrafo. Dicho pago se efectuará con estricta sujeción a las normas presupuestales que regulan la materia y no requerida de otra formalidad ni requisito distinto al de la certificación expedida por el rector del plantel o por el Jefe de la dependencia oficial del sector educativo donde haya sido reubicado transitoriamente el docente”.

de una connotación especial por los derechos constitucionales que se encontraban en riesgo.

12.29 Por consiguiente, no se puede sino concluir que al ser la parte pasiva de esta *litis* la entidad nominadora del señor Cuestas Amador en tanto se trataba de un docente con cargo al situado fiscal -ver párrafo 9.1-, debía darle a dicho escrito el trámite especialmente reglamentado en el Decreto 1645 de 1992, con el objeto de que la decisión pertinente se adoptara en la mayor brevedad posible y se desplegaran todas las medidas de protección que fueron previstas en esa normativa.

12.30 En efecto, para la Sala resulta claro que el departamento del Meta sólo estaba en el deber de imprimirle el procedimiento establecido por el decreto en comento a la última petición señalada, respecto de la cual, de haber advertido que los solicitantes no cumplían con los requisitos establecidos para que ésta se surtiera, le generaba la obligación de indicarles qué documentación o exigencias les hacían falta con la finalidad de garantizar su integridad personal en cumplimiento de sus funciones constitucionales, trámite que, cabe reiterar, es en extremo ágil, dado que la reunión del comité especial con el objeto de estudiar la petición respectiva sólo podía tardar hasta cuatro días hábiles y que, adicionalmente, determinaba otros mecanismos de protección además de la reubicación permanente, como lo eran el traslado transitorio remunerado, el requerimiento a las autoridades de la fuerza pública para que se le prestara al solicitante la seguridad debida, y que el servidor amenazado podía dejar de presentarse a trabajar mientras se resolviera su situación.

12.31 Con observancia de lo expuesto, de la diferenciación de las dos peticiones radicadas, del procedimiento que a cada una le correspondía, y de conformidad con el material probatorio obrante en el plenario, no obstante parcialmente le asistiría razón a la entidad demandada al manifestar en su recurso de apelación que la decisión de traslado permanente de los señores Cuestas Amador y Suárez Serrano se habría producido en forma rápida, así como también que no son del todo ciertas las

consideraciones vertidas por el Tribunal *a quo* al señalar que hubo una constante demora del departamento del Meta frente a todas las peticiones de reubicación laboral, se observa que en ambas conclusiones se incurrió en el error de confundir los requerimientos que efectivamente fueron radicados en la administración departamental al igual que sus calidades y trámites, en la medida en que lo raudo de la resolución de traslado sólo se podría comprender respecto de la primera solicitud dadas su naturaleza y condiciones, por lo que tampoco sería posible señalar que aquel ente hubiese sido completamente descuidado frente a todas las peticiones, con la salvedad de que dicha diligencia no podría invocarse en cuanto al segundo requerimiento aludido.

12.32 En consecuencia, para la Sala se hace evidente que el departamento del Meta sí incurrió en el incumplimiento del contenido obligacional asignado a su cargo respecto de la petición fundamentada en las amenazas dirigidas a la víctima y a la demandante el 25 de agosto de 1998, omisión con la cual contribuyó adecuadamente a la causación del daño, puesto que al no haber tramitado dicha solicitud como lo exigía el decreto respectivo conllevó a que a la víctima se le despojara de todos los mecanismos de protección y seguridad que tal normativa contemplaba, dejándolo a su suerte mientras que se verificaba la disponibilidad presupuestal y de cargos vacantes para producir su traslado definitivo, cuando en su lugar, con el conocimiento que le correspondía tener de la reglamentación señalada, (i) debió informar a los docentes de los requisitos que debían cumplir para que se tramitara su requerimiento, así como del derecho que tenían de no presentarse a laborar durante la resolución de su situación; (ii) luego de que el comité especial, del cual cabe recordar que hacía parte el ente demandado a través del secretario de educación departamental del Meta, revisara la petición, para lo que contaba con tan sólo cuatro días hábiles después de radicada ésta ante el ente territorial aludido, y constatadas las condiciones de riesgo correspondientes -que en el plano material terminaron por concretarse en la muerte del señor Cuestas Amador-, se tenía la posibilidad de solicitar a las autoridades públicas respectivas la protección especial de la víctima y su compañera permanente y, (iii) en caso de no tener la disponibilidad para

hacer la reubicación permanente de manera inmediata, el departamento del Meta como autoridad nominadora pudo haber provisto el traslado transitorio a otro plantel de educación con la remuneración correspondiente mientras se encontraba un colegio con la disponibilidad necesaria para el traslado fijo necesario, todo lo anterior para efectos de que se salvaguardaran sus derechos a la vida y a la integridad personal.

12.33 De esta manera, cabe reiterar que si bien sería posible señalar que el acto de nombramiento en propiedad que hubiera surtido la reubicación permanente de la víctima se produjo de manera célere, comoquiera que se expidió tan sólo diecisiete días después de que ésta hubiese informado al departamento del Meta sobre las amenazas que pesaban en su contra -ver párrafos 9.5 y 9.8-, cabe señalar que tal decisión no se habría expedido con ocasión de la comunicación sobre la existencia de riesgos respectivos sino debido a la primera petición de traslado que no tenía la calidad especial decantada, lo que aunado a que no obra prueba alguna de que se hubiese llevado a cabo el procedimiento fijado por el Decreto 1645 de 1992 respecto de la segunda solicitud, es posible concluir que la falla en la prestación del servicio en este caso tiene que ver con que el órgano territorial demandado no actuó conforme a lo que le ordenaba el ordenamiento jurídico, omisión con la que desproveyó al hoy difunto de las garantías fijadas por dicha normativa vigente en cuanto a la protección que se debía prestar a sus derechos constitucionales, situación que facilitó que los sujetos no identificados hubiesen terminado con su vida. En igual sentido se ha pronunciado esta Corporación en otras oportunidades, de la siguiente manera:

En atención a lo anterior y pese a que la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Tolima manifestó lo contrario en el precitado oficio 4731 del 18 de marzo de 2004, la Sala no tiene duda de que esa entidad territorial sí fue informada sobre la situación de vulnerabilidad y el inminente riesgo en que se encontraba José Oscar Arias López, pues no sólo hizo una declaración juramentada en la que dio a conocer las intimidaciones que lo agobiaban, sino que también expuso su condición de reinsertado del M-19 y el riesgo que ello representaba, toda vez que varios de sus compañeros habrían sido asesinados. Es evidente, entonces, que el señor Arias López no solicitó a su nominador⁴³ un simple traslado a otro municipio, tal como lo entendió la Secretaría de Educación del Tolima, sino que su intención estaba dirigida a recibir un trato especial y prioritario, dadas las condiciones de seguridad expuestas, y a que, en atención a su calidad de persona amenazada, le fuera asignado otro sitio de trabajo en un municipio distinto a Ortega.

⁴³ [14] Según acta de posesión, f. 73, c. 1.

Ahora, mediante Decreto 1645 de 1992⁴⁴, se dispuso un procedimiento que debía ser observado por aquellos funcionarios de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados (docentes y administrativos) en situación de amenaza, conforme al cual se les exigía: i) la exposición escrita, clara y precisa, de las razones en que fundamenta su situación y la petición respectiva, ii) la denuncia, bajo la gravedad de juramento, formulada ante el juez competente, iii) el aviso ante la Procuraduría Regional o Nacional, iv) las pruebas de la situación de amenaza y v) el certificado del rector, en donde se indique el último día en que prestó servicio.

No obstante, a juicio de la Sala, en virtud de la primacía de los derechos fundamentales a la vida y a la dignidad humana, bastaba con que la entidad en posición de garante, en este caso la Gobernación del Tolima, conociera de la situación de amenaza en que se encontraba el funcionario, para que, a través del Comité Especial de Docentes Amenazados⁴⁵, adelantara el estudio pertinente y, de ser del caso, gestionara los trámites para su reubicación, sin perjuicio de que, en el marco del proceso, se instara al solicitante para que reuniera los demás requisitos que considerara necesarios para continuar con el mismo, pues, no era admisible, de ninguna manera, que la administración, en su afán de dar estricto cumplimiento al ordenamiento jurídico, sacrificara el deber constitucional que le asistía respecto del señor Arias López, esto es, el de salvaguardar y proteger, por encima de todo, su vida y su integridad; no obstante, esto no se hizo⁴⁶.

(...)

Es claro, entonces, que la jurisprudencia ha sido enfática en sostener que es deber del Estado brindar atención y protección a todas las personas que residen en su territorio, en especial a aquéllas que se encuentren en alta situación de vulnerabilidad y en riesgo de muerte por amenazas de terceros, para lo cual debe adoptar todas las medidas necesarias y que tenga a su alcance para garantizarle su seguridad, de suerte que, si omite tal obligación, compromete su responsabilidad y debe resarcir los daños que, con su conducta activa u omisiva, llegue a causar, tal como sucedió en el presente caso, en el que, pese a que la muerte de José Oscar Arias López fue causada por un tercero, el departamento del Tolima tenía conocimiento de que la víctima estaba amenazada de muerte y, sin embargo, no adelantó ninguna gestión tendiente a proteger su vida⁴⁷.

12.34 Por su parte, se debe señalar que no está llamada a prosperar la excepción invocada por el departamento del Meta, consistente en la relatividad de la prestación del servicio que se encontraba a su cargo, habida cuenta de que en el *sub iudice* no se demostró que la entidad demandada estuviera imposibilitada para poner en práctica los mecanismos de seguridad señalados así como tampoco para expedir ágilmente la novedad de personal permanente que dictaminó sólo hasta el 11 de

⁴⁴ [15] “Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1706 de 1989 y se establecen mecanismos para la solución de la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, que se encuentren bajo situación de amenaza y se dictan otras disposiciones” (norma de orden nacional).

⁴⁵ [16] El artículo 2 del Decreto 1645 de 1992 creó un Comité Especial en cada Departamento y en el Distrito de Bogotá, para estudiar, evaluar y resolver los casos que sobre amenazas a la vida e integridad se presenten contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos de orden nacional y nacionalizado.

⁴⁶ [17] Al respecto, en casos similares en los que una persona ha requerido protección especial por parte del Estado, esta Corporación ha sostenido que, para que le sea exigible la prestación del servicio de seguridad, basta con que la administración tenga conocimiento de las amenazas en contra de una persona, sin que sea relevante la forma como obtuvo la información (ver sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera; del 10 de marzo de 2005, expediente 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; del 19 de junio de 1997, expediente 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández).

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de marzo del 2014, exp. 76001-23-31-000-2003-01249-01(29332), actor: María Deissy Peralta Reyes y otros, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

septiembre de 1998, aspectos que le correspondía demostrar a aquélla como parte pasiva del litigio.

12.35 Ciertamente, con observancia del análisis que ya se efectuó en esta providencia sobre la figura en mención -ver párrafos 12.3 a 12.5 con sus notas y citas respectivas-, se debe precisar que para que resulte avante el mencionado razonamiento exceptivo referente a la inviabilidad de la entidad demandada de prestar eficientemente el servicio que evitara que se causara el daño señalado, no le era suficiente con referir en su recurso de apelación que durante esa época no contaba con los medios para cumplir con sus obligaciones de manera adecuada, comoquiera que se debe destacar que el criterio en análisis no puede servir como una excusa general que le permita a las entidades del Estado vulnerar o exonerarse de cumplir con el contenido obligacional que les es asignado por la ley, sino que ésta tenía como carga mínima, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 177⁴⁸ del C.P.C., acreditar las circunstancias especiales que para el caso concreto le permitieran colegir a la Sala que dicha imposibilidad efectivamente se había configurado, lo que evidentemente no ocurre frente a la muerte del señor Cuestas Amador toda vez que del escaso material probatorio arrimado al proceso sólo se demostró que su fallecimiento se posibilitó por la ausencia de medidas de protección que le correspondía otorgarle al departamento del Meta.

12.36 De otro lado, así como no es posible tener como una causa extraña

⁴⁸ *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. Con base en la norma referida, esta Corporación ha señalado: *“La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: “incumbit probatio qui dicit non qui negat”*. Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquél no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2010, 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720), actor: Ulises Manuel Julio Franco y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

que exonere de responsabilidad al Estado el hecho de que el fallecimiento correspondiente hubiese sido producido por terceros, la Sala se permite advertir que en el *sub judice* tampoco se constituye un hecho exclusivo de la víctima o una concausa entre éste y el origen del daño, puesto que no hay elementos de convicción que permitan arribar a ninguna de esas conclusiones, en consideración a que (i) no hay pruebas que hagan viable inferir que el señor Cuestas Amador se hubiese expuesto indebidamente e irreflexivamente a que se le causara la muerte; (ii) a pesar de que se hubiera encontrado su cadáver en un lugar de la carretera en donde se le amenazó inicialmente, no se tiene certeza de que él hubiese sido interceptado en ese sector y no en otro, sitio de donde se le habría podido llevar al lugar en comento para ocasionarle la muerte; (iii) no sería esperable que el occiso se hubiera defendido por sus propios medios, en consideración a que en la mayoría de las situaciones es el Estado el que ostenta el monopolio de la fuerza, y (iv) la víctima acudió a éste oportunamente para solicitar su ayuda sin recibirla debidamente.

12.37 Finalmente, conviene precisar que se confirmará la declaratoria de la ausencia de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Educación Nacional, debido a que éste organismo no tenía asignada función alguna relacionada con la tramitación de las solicitudes de traslado laboral, tal como se puede advertir de lo dispuesto en los artículos 5 de La Ley 60 de 1993 y 148 de la Ley 115 de 1994, así como tampoco se allegó medio probatorio alguno mediante el cual se acreditara que tuviera un interés en los resultados de este proceso.

13 De esta manera, en consideración a que en el presente asunto se encuentran plenamente demostrados los elementos de la responsabilidad del departamento del Meta con ocasión del daño objeto del libelo introductorio, se procederá a efectuar la declaración que corresponde y a estimar la indemnización de los perjuicios ocasionados a los integrantes de la parte demandante.

VI. Liquidación de perjuicios

14 Teniendo en cuenta que le es plausible a la Sala revisar el *quantum* de la condena determinada en la decisión impugnada, con el limitante de que no se puede agravar la situación de la parte demandada al tratarse ésta de su única apelante -ver párrafo 7.1-, se principia por observar que la parte actora solicitó que se le reconociera la indemnización respectiva por conceptos de perjuicios materiales en la modalidad de **daño emergente** y de **perjuicios morales objetivados**, peticiones sobre las cuales el Tribunal de primera instancia no se pronunció expresamente así como tampoco lo podrá hacer esta Sala más que para denegarlas, en la medida en que sólo le es posible adicionar la sentencia impugnada en lo que le fuera perjudicial a quien apela la decisión respectiva de conformidad con lo dispuesto por el artículo 311⁴⁹ del C.P.C., quien en este caso, como se mencionó, es solamente el departamento del Meta, y para lo que también no se puede perder de vista que de llegar a radicarse en su cabeza una obligación de resarcir dichos detrimentos implicaría que se hiciese más gravosa su condena, en clara contravía del principio de la *non reformatio in pejus* que opera en su beneficio en el presente asunto judicial.

15 De otra parte, se observa que el extremo activo de esta *litis* solicitó en el escrito inicial, el pago de una indemnización pecuniaria por concepto de **perjuicios morales** en el equivalente a 1000 gramos oro a favor de la señora Gladys María Suárez Serrano como de su hija Narsly Leandra Cuestas Suárez, para cada una, en sus calidades de compañera permanente e hija de la víctima, respectivamente, pretensiones a las que se accedió en la sentencia impugnada.

15.1 Al respecto, la Sala tiene por demostradas las calidades invocadas en el presente asunto por la accionante y su hija, esto es, que la señora Suárez Serrano convivía para el momento de los hechos objeto de este conflicto con el señor Mario Cuestas Amador -ver párrafo 9.4 y nota 8-, y que estos son

⁴⁹ “(...) El superior deberá complementar la sentencia del a quo cuando pronuncie la de segunda instancia, siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado o adherido a la apelación (...)”.

los padres de Narsly Leandra Cuestas Suárez (copia auténtica del registro civil de nacimiento de Narsly Leandra Cuestas Suárez; f. 23, c. 1), así como también están acreditadas las relaciones de cariño y afecto que existían entre ellos⁵⁰, motivo por el cual resulta evidente que el fallecimiento de aquél les produjo un intenso dolor y congoja, sufrimiento que debe ser resarcido por la parte demandada.

15.2 En consecuencia, comoquiera que se encuentra demostrada la causación de un perjuicio moral para las integrantes de la parte demandante, el cual se deriva de la defunción del señor Cuestas Amador, se condenará al departamento del Meta a indemnizarlas en el equivalente en el equivalente a 100 salarios mínimos mensuales vigentes⁵¹, para cada una, en relación con lo cual se debe tener en cuenta que en reciente

⁵⁰ “La relación era muy excelente, se querían se ayudaban, donde estaba uno estaba el otro, era una pareja muy bien fundamentada. Preguntado: Cuéntenos qué persona o personas veían por el mantenimiento y sostenimiento de la menor NARSLY CUESTAS. CONTESTÓ: Digo que los dos, porque los dos trabajaban. PREGUNTADO Dígame al juzgado al momento del fallecimiento de don MARIO CUESTAS AMADOR, qué bienes de fortuna dejó este. CONTESTÓ: que yo sepa solamente ellos vivían del sueldo, y con lo que él ganaba pues lógico que aportaba para el sostenimiento de la hija”. Testimonio de la señora Ana Dina Penagos Gaitán, obrante en los folios 144 a 148 del cuaderno 1.

“Ellos eran pareja, vivían en unión libre (...) sí ellos convivían además de que trabajaban ambos en la misma escuela y la niña estaba con ellos allá (...) ellos dos MARIO y GLADYS, ellos trabajaban juntos estaban pendientes de la niña de lo que necesitara”. Declaración de la señora Rosa Helena Ramírez Parrado obrante en los folios 149 a 152 del cuaderno 1.

“PREGUNTADO: Sírvase manifestarle al juzgado que persona o personas velaban por el mantenimiento velaban por el mantenimiento y sostenimiento de la menor NARSLY LEANDRA CUESTAS SUÁREZ. CONTESTÓ: Sus padres. PREGUNTADO: Dígame al juzgado como eran las relaciones entre MARIO CUESTAS, GLADYS MARÍA SUÁREZ y la menor NARSLY LEANDRA CUESTAS SUÁREZ. CONTESTÓ: Era una relación excelente la niña lo quería mucho y ese señor daba la vida por esa niña”. Testimonio del señor Florencio Olaya Orjuela obrante en los folios 152 a 155 del cuaderno 1.

Los demás testigos que rindieron sus declaraciones en este proceso se expresaron en el mismo sentido tanto de la relación afectiva que había entre el difunto, su compañera permanente y su hija, así como de que el señor Mario Cuestas Amador como la señora Gladys María Suárez Serrano trabajaban y velaban económicamente de manera conjunta por su hija.

⁵¹ “Se afirma, entonces, la independencia del juez contencioso administrativo para fijar, en cada caso, con sustento en las pruebas del proceso y según su prudente juicio, el valor de la indemnización del perjuicio moral. Establecido, por lo demás, el carácter inadecuado del recurso al precio del oro, la Sala fijará el quantum de las respectivas condenas, en moneda legal colombiana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo. Considerando que el salario mínimo mensual en Colombia se fija atendiendo fundamentalmente la variación del índice de precios al consumidor, se considera que el valor del perjuicio moral, en los casos en que éste cobre su mayor intensidad, puede fijarse en la suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales (...).” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de

pronunciamiento, la Sala Plena de esta sección unificó su jurisprudencia con el objeto de establecer los parámetros a tener en cuenta al momento de estimar la cuantía de la indemnización, en los siguientes términos:

Sea lo primero señalar, que procede la Sala a unificar la jurisprudencia en materia de reparación de perjuicios inmateriales; lo anterior, por cuanto la Sección considera necesario y oportuno determinar los criterios generales que se deben tener en cuenta para la liquidación del mencionado perjuicio.

La parte actora solicita el reconocimiento de perjuicios morales en el equivalente en moneda nacional a 2.000 gramos de oro fino, para cada uno de los demandantes o quien o quienes sus derechos representen.

Así las cosas, tenemos que el concepto de perjuicio moral se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

En consecuencia, para la reparación del perjuicio moral en caso de muerte se han diseñado cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia calidad de perjudicados o víctimas indirectas, los cuales se distribuyen así:

Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paternofiliales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 SMLMV.

Nivel No. 2. Donde se ubica la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 3. Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.

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

(...)

Así las cosas, para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además, se requerirá la prueba de la relación afectiva, y finalmente, para el nivel 5 deberá ser probada la relación afectiva (subrayado del original)⁵².

16 Por último, la parte actora solicitó por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de **lucro cesante**, las sumas de \$399 852 000 y \$162 816 000, a favor de la señora Suárez Serrano y su hija, correlativamente, habida cuenta de que el ahora difunto velaba por el sostenimiento y subsistencia de ambas de tal forma que ellas contaban con el 75% de su salario, peticiones que fueron despachadas de manera parcialmente favorable por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, al haber condenado a la entidad demandada a pagarles la suma de \$107 199 926, para cada una.

2001, exp. 66001-23-31-000-1996-3160-01(13232-15646), actor: Belén González y otros - William Alberto González y otra, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251), actor: Ana Rita Alarcón Vda. De Gutiérrez y otros, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

16.1 En cuanto a la indemnización del lucro cesante que en criterio del Tribunal de primera instancia tenía derecho a recibir la señora Gladys María Suárez Serrano, se principia por señalar que en los eventos en que no se demuestra cómo se constituye dicho detrimento por quien demanda su causación, esta Corporación se ha fundamentado en reglas de la experiencia y de la lógica para inferir tanto su existencia como su cuantificación⁵³.

16.2 Lo anterior sucede, en casos de muerte, cuando el solicitante no prueba que hubiese estado recibiendo una suma de dinero o una contribución económica en específico de manera periódica proveniente de la persona que fallece mientras se encontraba con vida, pero es posible deducir que ello ocurría debido al estado de necesidad o de dependencia de aquél, y al correlativo deber de prestarle auxilio de éste, vínculo obligacional que es factible dilucidar a partir de ciertas relaciones familiares, para lo que se ha invocado el derecho de alimentos regulado por los artículos 411 y siguientes del Código Civil⁵⁴.

16.3 De esta forma, en los eventos en que no se demuestra

⁵³ *“De las anteriores pruebas no se puede deducir el monto exacto de los ingresos del occiso y menos aún el porcentaje que de estos dedicaba a gastos personales y familiares, por lo tanto es necesario aplicar las reglas de la experiencia, como tradicionalmente ha venido haciéndolo la Corporación. En efecto, aplicando dichas reglas, no se puede afirmar que la víctima dedicaba todos sus ingresos a la sobreviviente, pues el sentido común indica que debía dedicar algún porcentaje de ellos a la propia subsistencia”*. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de abril de 2002, exp. 66001-23-31-000-1995-2807-01(13227), actor: Margarita Álvarez Lozano, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

⁵⁴ *“En cuanto al lucro cesante en cabeza de los menores de edad, de la existencia de la obligación alimentaria se infiere el perjuicio material en la modalidad de lucro cesante. En efecto, los artículos 411 y 422 del Código Civil establecen que se deben alimentos, entre otros, a los hijos hasta el día anterior al cumplimiento de la mayoría de edad. En consecuencia, si bien el derecho a la reparación de los perjuicios morales y materiales que se cause a una persona por la muerte de otra no se deriva de su condición de heredero sino de damnificado, cuando existe la obligación alimentaria se infiere que la existencia del perjuicio material, dará derecho al titular del mismo a la indemnización de tal perjuicio por el término de la obligación (nota n.º 176 de la providencia en cita: “Consejo de Estado, sentencias de 21 de febrero de 2002, Exp. 12.999; de 12 de febrero de 2004, Exp. 14636; de 14 de julio de 2005, Exp. 15544; sentencia de 1º de marzo de 2006, Exp. 15.997”). Con este criterio la Corporación, inicialmente, fijó el lucro cesante futuro para los hijos menores de edad, en casos como el que aquí se estudia, hasta la edad de 18 años”*. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de junio de 2014, exp. 68001-23-15-000-2001-02730-01(29501), actor: Alonso Duarte Martínez, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

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

16.4 Lo anterior significa que, cuando no se cuenta con prueba alguna para poder inferir que un occiso de estar vivo destinaría parte de sus ingresos a ciertos individuos de los que se hubiese hecho responsable antes de fallecer, debe ser viable concluir que esos sujetos sí estaban a su cargo, habida cuenta de que si se tienen elementos de convicción que demuestren que quien demanda no se encontraba en dicha situación -lo que puede inferirse si se acredita que devengaba y podía sostenerse por sí misma-, es razonable concluir que no dependía financieramente de quien falleció y que no recibía de éste ayuda periódica alguna, por lo que el detrimento mencionado en realidad no se le habría ocasionado y por lo tanto, no podría serle indemnizado -es carga del demandante probar adecuadamente la causación de los perjuicios cuyo resarcimiento demanda; artículo 177 del C.P.C. y nota 28- .

16.5 En efecto, si el lucro cesante que pide un demandante en casos de fallecimiento consiste en haber dejado de percibir un ingreso económico que usualmente le era otorgado por una persona que murió, y no se allega medio probatorio alguno que acredite que esa circunstancia se presentaba continuamente de tal forma que se pudiera señalar que dicha situación se habría mantenido en el tiempo de estar viva la víctima⁵⁵, es necesario que la

⁵⁵ Al respecto, la doctrina jurídica ha señalado: *“En estos casos el juez no califica la probabilidad de la situación, pues esta existe ya en el momento de la operación intelectual. Lo único que el juez hará será juzgar la certeza de su prolongación en el tiempo.//Esta hipótesis supone que la situación se haya, en efecto, creada por el hecho dañino. La situación que expresa el daño, como puede ser la muerte de una persona que le colaboraba económicamente a otra o la pérdida de una suma de dinero que se tenían,*

inferencia de que ello ocurría, la cual se construye a partir de las reglas de la experiencia y de la lógica señaladas, no tenga un medio probatorio que la desvirtúe, puesto que de ser así, es claro que el menoscabo en análisis sería inexistente y por lo tanto, no podría salir avante la respectiva petición indemnizatoria.

16.6 Al respecto, ante la carencia probatoria sobre la existencia del perjuicio de lucro cesante sufrido en los eventos señalados, si bien esta Corporación ha destacado que la inferencia de su causación es válida a raíz de la deducción de la dependencia económica, también ha señalado que al tratarse de una presunción, puede ser desvirtuada, en los siguientes términos:

Sobre este tema así ha razonado la Corporación:

“En relación con la censura realizada por el apoderado de la parte demandada en el alegato de conclusión surtido en esta instancia (fls. 363-372) en cuanto al reconocimiento del a quo de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante en favor de la cónyuge y de las hijas de la víctima, con el argumento de no haber acreditado aquéllas suficientemente los vínculos de dependencia económica con respecto a éstas, la Sala considera que debe confirmarse dicha decisión si se tiene en cuenta que la Jurisprudencia⁵⁶ de la Sala ha establecido que de acuerdo con el artículo

o aun la concreción de un lucro cesante, debe existir para que pueda hacerse la proyección hacia el futuro, so pena de que el daño sea calificado de eventual. En efecto, en las hipótesis estudiadas el juez considerará cierto el perjuicio presente y lo extenderá hacia el futuro, porque hay elementos que le permiten afirmar que el perjuicio continuará. (...) Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja “el perjuicio” no existe ni se presentara luego. (...) Pero el caso típico de la hipótesis que se estudia es el de la pérdida de ingresos para aquellos con quienes la persona fallecida colaboraba, cuando no se alega un cambio de la situación económica que se presentaba al momento del fallecimiento. Es decir, en el presente caso las personas que pierden la colaboración solicitan indemnización teniendo en cuenta lo que devengaba el fallecido, sin pretender que su situación iba a mejorar económicamente. En relación con tal evento la jurisprudencia reconoce el perjuicio consistente en la pérdida de los ingresos que hubieren podido percibir las personas si la muerte de quien les ayudaba económicamente no se hubiere presentado. El juez prolonga hacia el futuro una situación real en el momento del hecho dañino. (...) Lo importante, entonces, en esta hipótesis consiste en demostrar que la persona fallecida ayudaba económicamente al demandante”. Juan Carlos Henao. El Daño, Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Edición Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. 2007, p. 137, 139,140, y 142.

⁵⁶ [85] *Entre otras, Sentencia del 22 de octubre de 1992. Consejero Ponente: Daniel Suarez Hernández. Expediente N° 6951. Actor: Pedro Pablo Contreras.; Sentencia del 10 de noviembre de 1995. Consejero Ponente: Dr. Jesús Carrillo Ballesteros. Expediente N° 10339. Actor: Migdalia Abella Peña.; Sentencia del 6 de junio de 1996. Consejero Ponente: Daniel Suarez Hernández. Expediente N° 10631. Actor: Mercedes Rodríguez*

411 del Código Civil, el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a cargo de los padres o el cónyuge en beneficio de los hijos y la esposa, es posible presumir la causación del daño”⁵⁷.

Como puede verse, la dependencia económica entre cónyuges se presume, a no ser que haya elementos probatorios que indiquen lo contrario (se resalta)⁵⁸.

16.7 En el caso concreto, se advierte que no obra en el expediente elemento demostrativo alguno tendiente a probar la afirmación de la demanda, consistente en que el señor Cuestas Amador velara por la subsistencia de la señora Gladys María Suárez Serrano cuando se encontraba vivo o, que le brindara un apoyo o ingreso económico periódico.

16.8 Debido a lo anterior, es claro que para efectos de poder llegar a conceder la indemnización deprecada por la referida demandante, se debe acudir a los parámetros jurisprudencialmente adoptados y aludidos, los cuales no le resultan aplicables, puesto que la deducción de que aquella actora se encontraba en un estado de dependencia en virtud del cual le correspondiera a su compañero permanente colaborar y sostenerla económicamente con un aporte regular, no tiene elemento probatorio alguno que la sustente, y por el contrario, se encuentra totalmente desvirtuada, comoquiera que está probado que ella trabajaba en condiciones que se puede inferir eran iguales o parecidas a las del difunto.

16.9 Ciertamente, se encuentra acreditado no sólo que la señora Suárez Serrano laboraba para la época de los hechos y mientras convivía con el occiso, sino también que lo hacía como profesora del mismo colegio en donde éste trabajaba, por lo que al ocupar cargos de docentes estatales, hace posible razonar que recibían las remuneraciones establecidas para tales servidores públicos, las cuales podían ser idénticas o similares según su vinculación, con las que además se probó que veían de manera conjunta por el mantenimiento de su hija -ver párrafo 9.4 y notas 8 y 50-, hechos a

Díaz.; *Sentencia del 12 de diciembre de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús Carrillo Ballesteros. Expediente N° 10651. Actor: Nohora Saavedra de Ramírez y Otros.; y Sentencia del 16 de julio de 1998, expediente No. 10.916, con ponencia de quien proyecta este fallo.*

⁵⁷ [86] *Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 10 de septiembre de 1998. No. De radicación: 10,820. CP: Ricardo Hoyos Duque.*

partir de los cuales no se puede sino concluir que aquélla no dependía económicamente del señor Cuestas Amador, lo que imposibilita utilizar las directrices analizadas para deducir que percibiera de él un ingreso a título de sostenimiento que permitiera reconocerle la indemnización de lucro cesante señalada.

16.10 Sobre este punto, se debe aclarar que no sería factible colegir que el occiso destinaba de manera recurrente parte de su salario a favor de la demandante, en tanto ambos trabajaban en condiciones equiparables, por lo que de haber sucedido, tal entrega de dinero se constituiría en una entrada complementaria de la actora que no provendría de una situación de dependencia sino de la libertad y voluntad del occiso, situación que sí tendría que estar debidamente probada para reconocer su indemnización a título de lucro cesante, marco circunstancial que evidentemente no puede inferirse con fundamento en los parámetros jurisprudenciales estudiados que sólo aplican para casos en los que se puede colegir la referida dependencia o necesidad económica, máxime cuando los deberes de auxilio son mutuos en los casos en que ambas partes de la relación conyugal tienen capacidad para aportarse, evento de apoyos recíprocos que no podría indemnizarse por concepto de lucro cesante a favor del integrante sobreviviente de la pareja, en tanto dichos ingresos y egresos se compensarían imposibilitando que se configurara un rédito adicional que pudiera resarcirse como una ganancia que dejó de entrar a quien demanda a partir de la muerte de su cónyuge.

16.11 Igualmente, se debe precisar que si en el marco de la relación y convivencia de los mencionados señores se podían derivar algunas ayudas esporádicas, éstas no tendrían la potencialidad de constituirse en un perjuicio de lucro cesante que pudiera ser objeto de reparación, en consideración a que dichos socorros sólo se presentan frente a situaciones eventuales cuya ocurrencia no es posible determinar con certeza -lo que haría incierto el perjuicio- y que en todo caso, se reitera que dado que la

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, exp. 68001-23-15-000-1998-01173-01 (32747), actor: Martha Liliana Rey Ríos y otros, C.P. (e) Hernán Andrade Rincón.

señora Gladys María Suárez Serrano también trabajaba y recibía un salario, implicaría que si bien en algunas ocasiones habría sido ella la persona beneficiada de esos apoyos adicionales, bajo otras circunstancias tendría que haber sido quien secundara al señor Cuestas Amador con su patrimonio, situación de entradas y salidas hipotéticas⁵⁹ y mutuas que inviabilizan su indemnización a título de lucro cesante.

16.12 Asimismo, no obstante que a partir de los nexos de convivencia y sentimental aludidos pueden surgir ciertos beneficios derivados de la unión de los patrimonios de sus integrantes, no se puede desconocer, por una parte, que estos tienen la connotación de ser comunes para la pareja y no en pro de solamente uno de los que la conforman y, de otro lado, que los mismos conllevan consigo la aparición de gastos de la misma índole, por lo que normalmente deben ser afrontados conjuntamente cuando los integrantes de la relación tienen la misma capacidad para ello, lo que sucede en el presente caso y que hace que este estado no pueda ser identificado como un lucro cesante a favor de la señora Gladys María Suárez Serrano, puesto que la desaparición de su compañero permanente no sólo supuso que no pudiera acceder a la mayoría de esas facilidades -sin perder de vista los beneficios que en cualquier caso se debieron derivar a su favor del derecho sucesoral que le reconoce la ley-, sino también, a que no tuviera que incurrir en las erogaciones que de esa misma naturaleza se le generaban.

16.13 Finalmente, cabe esclarecer que las obligaciones que se hubiese asumido por la señora Suárez Serrano y el señor Cuestas Amador, que por la muerte de éste tuviesen que continuar siendo encaradas solamente por aquélla, lo que a título de ejemplo tendría que ver con el mantenimiento del hogar, sin que se pueda tener en cuenta los gastos propios de la accionante

⁵⁹ *“En efecto, lo relevante a la hora de reconocer la indemnización de un daño bajo el concepto de lucro cesante futuro, es justamente la certeza sobre su existencia o su posterior materialización, es decir que ello no puede quedar en el campo de las probabilidades o depender de la realización de otros acontecimientos contingentes y extraños, ya que no en vano se afirma por la doctrina que sólo del daño que es cierto, no importa si es actual o futuro, se pueden derivar consecuencias jurídicas y por ende ordenar su indemnización”.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C,

dado que ella debía asumirlos al probarse que trabajaba y que no se demostrara que recibiera una suma de dinero adicional por parte de su compañero permanente, y los gastos a los que estaba obligado aportar el occiso derivados de la manutención de Narsly Leandra Cuestas Suárez, comoquiera que esto será objeto de la indemnización de lucro cesante que a ella le corresponda y que se analizará posteriormente, es diáfano que dichas obligaciones y la afectación que de ellas se desprenderían a la mencionada demandante no comportan la naturaleza de un lucro que hubiese dejado de percibir del difunto, sino de un daño emergente futuro el cual tenía el deber de probar debidamente frente a cada obligación que continuara exclusivamente a su cargo y que por ello, se le hubiese hecho más onerosa.

16.14 En efecto, si a modo de ejemplo la demandante aludida y la víctima se hubiesen pasado en arrendamiento a una vivienda más grande, para habitarla y vivir cómodamente con su hija, afrontando cánones de arrendamiento mayores de manera equilibrada e igualitaria, lo que se podría deducir comoquiera que ambos habrían recibido una remuneración similar dado que se desempeñaban en el cargo de docente en el mismo colegio, el hecho de que la accionante, a partir de la muerte del señor Cuestas Amador, hubiera tenido que afrontar tales débitos sola, no se constituye en dejar de percibir una entrada económica del hoy difunto, sino que se trata de una obligación que pasaría sólo a afectar su patrimonio, lo que incrementaría lo que ella le correspondería pagar para continuar viviendo en el mismo lugar, lesión económica cuya existencia estaba en el deber de demostrar así como de pedir su reparación específicamente, detrimento que por lo anterior no pueden ser objeto de indemnización a modo de lucro cesante y que en todo caso, no podría ser siquiera estudiado en el presente asunto, toda vez que se le conoce en virtud del recurso de apelación interpuesto únicamente por el Departamento del Meta.

16.15 Con observancia de todo lo anterior, es claro que la señora Gladys María Suárez Serrano no probó el perjuicio de lucro cesante que sin mayor fundamentación, argumentación y en desconocimiento de las pruebas

obrantes en el plenario y del verdadero sentido de las reglas de la experiencia, indemnizó el Tribunal *a quo*, motivo por el cual se modificará la sentencia impugnada para denegar el resarcimiento respectivo.

16.16 Ahora bien, en cuanto a la indemnización de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante a favor de Narsly Leandra Cuestas Suárez, la cual sí resulta procedente dado que se puede inferir que ella dependería de sus padres hasta el momento en que se independizara, y teniendo en cuenta que no se debió reconocer la reparación de la misma índole a la demandante Gladys María Suárez Serrano, es claro que la estimación del detrimento en cuestión realizada en primera instancia adolece de un error que debe ser corregido siempre y cuando ello resulte más favorable al departamento del Meta, consistente en que dado que se reparó tanto a la compañera permanente como a la mencionada damnificada por la muerte del señor Cuestas Amador por concepto del perjuicio en estudio, la base de liquidación para ambas se dio con el 75% de la suma actualizada del salario que éste percibía para el momento de ocurrencia del hecho dañoso, porcentaje que se dividió en la mitad, correspondiéndole a Narsly Leandra percibir el lucro cesante con fundamento en el 37,5% de dicha remuneración, lo cual de conformidad con las reglas de la experiencia y de la lógica no resultaba factible, comoquiera que se impone concluir que dado que el difunto no mantenía a su esposa o a otra persona, destinaba un porcentaje mayor al reconocido a favor de su hija.

16.17 Por su parte, cabe destacar que en la liquidación efectuada por el Tribunal de primera instancia se incurrió en otros yerros adicionales, en consideración a que no tenía asidero alguno que se indemnizara por los mismos periodos a Gladys María Suárez Serrano y a Narsly Leandra Cuestas Suárez, cuando lo esperable es que se hubiese reparado por mayor tiempo a la primera, toda vez que a la segunda sólo se le podía reconocer el resarcimiento del lucro cesante hasta que cumpliera los 25 años de edad, por cuanto con base en reglas de la experiencia, se presume que a partir de esta edad dejan de depender los hijos de sus padres, y no obra prueba

alguna que permita concluir que ello no habría sido así en el caso concreto.

16.18 A su vez, el tiempo para indemnizar a la hija de la víctima por los períodos consolidado y futuro no podía constituirse en 301 meses - resultado de la suma de los 80 meses por el período consolidado, y los 221 meses por el lapso indemnizatorio futuro, lo cual se determinó con observancia de la fecha de la sentencia de primera instancia-, puesto que ello equivaldría a 25,08 años de tiempo a indemnizar, como si la muerte del señor Cuestas Amador se hubiese producido antes del nacimiento de Narsly Leandra Cuestas Suárez, cuando en sentido contrario está probado que para la fecha de acaecimiento del suceso dañino ella tenía 2 años de edad - nació el 26 de mayo de 1996 según su registro civil de nacimiento- (f. 23, c. 1).

16.19 Finalmente, el Tribunal de primera instancia no sumó el 25% de prestaciones sociales usualmente reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación al salario básico que recibía la víctima, lo que si bien pudo haber obedecido a que la parte demandante allegó prueba en la que se certificó el “*Sueldo Básico Grado 11º*”, “*Aux. de Movilización*” y “*Otras Primas*”, de manera que pudo comprender que estos dos últimos conceptos consistían en la totalidad de esas prestaciones, lo cierto es que no tuvo en cuenta que en esa prueba también se señaló que de la liquidación salarial se habían efectuado “*los descuentos de ley con destino a Cajanal y/o Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*”, sumas que no se ven reflejadas en tal documento y que debían hacer parte de la indemnización a reconocer como lucro cesante, por lo que ante la ausencia de un elemento probatorio adecuado al respecto, la liquidación correspondiente no debió efectuarse sobre la suma de \$764 148 -resultado de la adición de los tres conceptos aludidos que obran en el certificado salarial indicado-, sino sobre \$753 150 -salario básico según dicha prueba- adicionado en un 25%, es decir, sobre \$941 437 (certificado expedido por la Coordinación de Educación Contratada del Ariari; f. 25, c. 1).

16.20 Una vez precisadas las anteriores incongruencias develadas de la liquidación realizada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta a

favor de Narsly Leandra Cuestas Suárez, si bien el error en el período indemnizable en principio conllevaría a pensar que se podría ver disminuida la indemnización en comento a favor de la entidad apelante -el lapso indemnizatorio correspondía en realidad a 22,55 años y no a 25,08 años-, se advierte que la Sala, de proceder a liquidar en esta instancia la indemnización del perjuicio en análisis, arribaría a una suma indemnizatoria muy superior a la otorgada en primera instancia, la cual actualizada a la fecha en que se adopta esta decisión con fundamento en el último índice de precios al consumidor conocido para el momento de su proyección, equivaldría a \$170 434 898,54⁶⁰, cifra que se constituye en el tope indemnizatorio con el que se podría reparar a la damnificada señalada.

16.21 En efecto, a pesar de que se reduciría el tiempo durante el cual se habría de reconocer el resarcimiento del detrimento en estudio, lo cierto es que la base de liquidación a favor de la mencionada demandante se acrecentaría en gran medida, comoquiera que por una parte, la base para liquidar debería determinarse a partir de la suma de \$941 437, cifra que ya incluye el 25% de prestaciones sociales cuyo monto, como se vio, no fue tenido en cuenta, monto que actualizado equivale a \$2 426 904,87⁶¹, el cual

$$^{60} Ra = R \frac{I. Final \text{ (junio 2016)}}{I. Inicial \text{ (julio 2005)}}$$

En donde:

Ra = renta actualizada.

R = renta histórica-indemnización de la totalidad del lucro cesante reconocida a favor de Narsly Leandra Cuestas Suárez en la sentencia de primera instancia.

I Final = índice de precios al consumidor del último mes conocido antes a la elaboración de la sentencia.

I Inicial = índice de precios al consumidor del mes en que se profirió la decisión judicial de primera instancia.

$$Ra = \$107\,199\,926 \times \frac{132,58 \text{ (junio 2016)}}{83,39 \text{ (julio 2005)}}$$

$$Ra = \$170\,434\,898,54$$

$$^{61} Ra = R \frac{I. Final \text{ (junio 2016)}}{I. Inicial \text{ (septiembre 1998)}}$$

En donde:

Ra = renta actualizada.

R = renta histórica-ingreso de la víctima para el año 1998.

I Final = índice de precios al consumidor del último mes conocido antes a la elaboración de la sentencia.

I Inicial = índice de precios al consumidor del mes en que se profirió la decisión judicial de primera instancia.

$$Ra = \$941\,437 \times \frac{132,58 \text{ (mayo 2016)}}{51,43 \text{ (septiembre 1998)}}$$

$$Ra = \$2\,426\,904,87$$

se constituiría en lo que ganaría a esta fecha el señor Cuestas Amador como remuneración.

16.22 De otro lado, dado que el difunto no sostenía a su compañera permanente sino sólo a su hija, destinaría para sus gastos personales el 25%, por lo que el 75% restante se lo daría a ella⁶².

16.23 De esta manera, la base de liquidación para el perjuicio en específico de Narsly Leandra ascendería a \$2 426 904,87, que de utilizarse para reparar el período consolidado del detrimento, el cual va desde la fecha de la causación del daño hasta el momento en que se profiere esta sentencia, y que consiste en 213,66 meses, se obtendría la suma de \$908 411 444,30⁶³, la cual no corresponde a la totalidad del resarcimiento del perjuicio del lucro cesante -para esta instante, Narsly Leandra aún no ha cumplido los 25 años de edad y por consiguiente, también habría que reconocer a su favor un período de indemnización futuro- y a pesar de ello, es mucho mayor a la suma reconocida en primera instancia ya actualizada.

16.24 En consecuencia, dado que se está conociendo del presente asunto en virtud del recurso de apelación interpuesto únicamente por la parte demandada, no se puede hacer más gravosa su situación, por lo que se condenará al Departamento del Meta a pagar el perjuicio en análisis a favor de Narsly Leandra Cuestas Suárez, por la suma traída a valor actual del dinero que le fue reconocida en la sentencia de primera instancia, esto es, por el valor de \$170 434 898,54.

VII. Costas

17 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de marzo de 2014, exp. 68001-23-15-000-1998-00405-01(30648), actor: Carlos Arturo Serrano Arenas y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁶³ $S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$

$S = \$2\,426\,904,87 \times \frac{(1+0,004867)^{213,66} - 1}{0,004867}$

actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se condenará en este sentido.

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

FALLA

MODIFICAR la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, el 12 de julio de 2005, y, en su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLARAR la ausencia de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Educación Nacional.

SEGUNDO: DECLARAR patrimonial y extracontractualmente responsable al departamento del Meta, por los perjuicios causados a Gladys María Suárez Serrano y Narsly Leandra Cuestas Suárez, con ocasión de la muerte del señor Mario Cuestas Amador el 10 de septiembre de 1998.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** al departamento del Meta, a indemnizar a las siguientes personas de la siguiente manera:

A favor de Gladys María Suárez Serrano, la suma equivalente a 100 s.m.m.l.v., por concepto de perjuicios morales.

A favor de Narsly Leandra Cuestas Suárez, la suma equivalente a 100 s.m.m.l.v. por concepto de perjuicios morales, y la suma de ciento setenta millones cuatrocientos treinta y cuatro mil ochocientos noventa y ocho pesos con cincuenta y cuatro centavos (\$170 434 898,54 m/cte), por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante

CUARTO: DENEGAR las restantes súplicas de la demanda.

CUARTO: Todas las sumas aquí determinadas devengarán intereses comerciales moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

QUINTO: CUMPLIR la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

SEXTO: EXPEDIR, por Secretaría, copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y se entregarán a quien ha venido actuando como apoderado judicial.

SÉPTIMO: En firme esta fallo, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Presidenta de la Subsección

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado