



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., trece (13) de agosto dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)**

**Actor: ALBA NIDIA RODRIGUEZ Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO  
NACIONAL Y OTROS**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALLA EN EL SERVICIO DE PROTECCIÓN - DESPLAZAMIENTO FORZADO- CADUCIDAD – cesación de la conducta – si no se tiene conocimiento de la fecha en que cesó el desplazamiento se debe estudiar el fondo del asunto, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia / DAÑO ANTIJURÍDICO - desplazamiento forzado – se demostró con el Registro Único de Víctimas / IMPUTACIÓN – no se demostró la omisión del servicio de protección especial a los actores, dado que no solicitaron ni pusieron en conocimiento de las demandadas una situación de amenaza o desplazamiento forzado.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 15 de agosto de 2019 por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

### I. SÍNTESIS DEL CASO

Según se narra en la demanda, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos, quienes residían en el municipio de Planadas, Tolima, se vieron forzados a desplazarse, luego de la muerte violenta de otro de sus hijos, Saúl Herrera Rodríguez, ocurrida el 9 de noviembre de 1996 en ese municipio, cuando tres sujetos desconocidos le dispararon con armas de fuego.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

En escrito presentado el 29 de octubre de 2015<sup>1</sup>, los señores Alba Nidia Rodríguez, Diana Milena Herrera Rodríguez, Jackeline Herrera Rodríguez, Anyely Rodríguez y Alex Fernando Salazar Rodríguez<sup>2</sup>, por conducto de apoderado

<sup>1</sup> Así consta a folio 1 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> Los nombres se anotan como aparecen en las copias de sus registros civiles de nacimiento visibles a folios 26 a 29 del cuaderno 1.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

judicial<sup>3</sup>, en ejercicio del medio de control de reparación directa, interpusieron demanda contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Ejército Nacional y la Nación-Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por la falla en el servicio que condujo al homicidio de Saúl Herrera Rodríguez y el consecuente desplazamiento forzado de que fueron víctimas<sup>4</sup>.

### 1.1. Las pretensiones

Como consecuencia de la declaración anterior, por concepto de perjuicios morales se solicitó la suma de \$65'000.000 para cada uno de los demandantes.

A título de los “*perjuicios psicológicos*” se solicitó la cantidad de \$80'000.000 para el “*núcleo familiar*”.

Como indemnización de los “*perjuicios fisiológicos*” se solicitó el pago de \$100'000.000 en favor de la víctima directa Saúl Herrera Rodríguez.

Por concepto de daño emergente, se solicitaron las siguientes sumas en favor de la señora Alba Nidia Rodríguez: \$50'000.000 por el valor de una vivienda urbana, \$130'000.000 por el valor de una vivienda rural (finca) y \$63'240.000 por gastos en arrendamientos y alojamientos en que incurrió debido al desplazamiento forzado.

A título de lucro cesante consolidado, se solicitó la suma de \$64'800.000 a favor de la señora Alba Nidia Rodríguez, la cual dejó de percibir al no poder seguir adelante con su restaurante y a título de lucro cesante futuro solicitó la suma de \$468'953.356.

### 1.2. Los hechos

En la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

El departamento del Tolima fue uno de los más afectados por la violencia, debido a la acción de grupos armados ilegales. Entre los municipios con el mayor número de víctimas se encontraban Coyaima, Chaparral, Ataco, Ortega y Planadas.

En 1996, el Ejército Nacional fue retirado del municipio de Planadas y quedó vulnerable a la acción de los grupos armados al margen de la ley.

<sup>3</sup> Los demandantes otorgaron poder para demandar según consta a folios 14 a 16 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> Fls. 2 a 15 del cuaderno 1. Como se verá más adelante, en la audiencia inicial se declaró probada la excepción de caducidad de las pretensiones por la muerte de Saúl Herrera Rodríguez y el proceso siguió adelante teniendo como causa *petendi* el desplazamiento forzado.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

La señora Alba Nidia Rodríguez, madre cabeza de hogar, vivía con sus 5 hijos, entre ellos Saúl Hernando Rodríguez, en el municipio de Planadas, donde estableció su negocio de comidas llamado “*Restaurante Antojos*”.

En su restaurante, la señora Alba Nidia Rodríguez trabajaba con sus hijos y ofrecía desayunos, almuerzos y comidas a miembros de la Policía Nacional, con quienes sus hijos entablaron relaciones de amistad, motivo por el que la familia comenzó a recibir amenazas de miembros de grupos armados ilegales que operaban en la zona, las cuales pusieron en conocimiento de la Policía y del Ejército Nacional.

En una ocasión, Saúl Herrera Rodríguez se encontraba con un amigo paseando por el pueblo, cuando se les acercó un hombre que los invitó a unirse a la “*guerrilla*” y el primero de los mencionados le contestó que no estaba interesado, ante lo cual el sujeto se molestó y les dijo que reclutarse era una orden y los persiguió hasta el parque central del municipio, en donde pidieron ayuda a una amiga.

El 9 de noviembre de 1996 - *15 días después del anterior suceso*-, el joven Herrera Rodríguez fue asesinado por tres hombres que le dispararon proyectiles de armas de fuego, mientras se encontraba departiendo con algunos amigos en el bar-estadero “*El Rincón de los Recuerdos*”, en el municipio de Planadas.

La señora Alba Nidia Rodríguez, en busca de respuestas por la muerte de Saúl Herrera Rodríguez, se reunió con los supuestos responsables del homicidio en zona rural del municipio y les reclamó por la muerte de su hijo, pero estos no aceptaron su autoría.

Debido al estado de peligro en el que se encontraban la señora Alba Nidia Rodríguez y sus otros hijos, por las amenazas que recibieron con posterioridad al homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, tuvieron que abandonar su domicilio y el restaurante que tenían en el municipio de Planadas.

## **2. El trámite de primera instancia**

### **2.1. La admisión de la demanda y su notificación**

Mediante auto del 26 de enero de 2016<sup>5</sup>, el *a quo* admitió la demanda, decisión notificada en debida forma el Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa

---

<sup>5</sup> Fls. 108 y 109 del cuaderno 1.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Jurídica del Estado, la Nación-Ministerio de Defensa - Ejército Nacional - Policía Nacional y la Nación-Fiscalía General de la Nación<sup>6</sup>.

## **2.2. Contestación de la demanda**

**2.2.1.** La Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional contestó la demanda y se opuso a las pretensiones.

A su juicio, operó la caducidad, pues el joven Saúl Herrera Rodríguez falleció el 9 de noviembre de 1996 y la solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para instaurar la reparación directa se presentó el 15 de julio de 2015, cuando la oportunidad para ejercer la acción ya había fenecido.

Además, formuló la excepción de hecho exclusivo y determinante de un tercero<sup>7</sup>.

**2.2.2.** La Nación - Ministerio de Defensa- Policía Nacional, en su escrito de defensa, indicó que el desplazamiento forzado no se encontraba probado y propuso las excepciones de caducidad de la acción, inexistencia de falla en el servicio y falta de integración del litisconsorcio necesario por pasiva con el departamento del Tolima, el municipio de Planadas, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>8</sup>.

**2.2.3.** La Nación-Fiscalía General de la Nación indicó que no le asistía legitimación en la causa por pasiva, dado que en la demanda no se le atribuyó ninguna acción u omisión<sup>9</sup>.

## **2.3. Traslado de excepciones**

El 23 de mayo de 2016<sup>10</sup> se corrió traslado de las excepciones propuestas por las demandadas, frente a lo cual la parte actora guardó silencio.

## **2.4. Audiencia inicial**

Mediante auto del 3 de junio de 2016<sup>11</sup>, el *a quo* fijó fecha para la celebración de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>6</sup> Fls. 111 a 121 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Fls. 133 a 157 del cuaderno 1.

<sup>8</sup> Fls. 158 a 175 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Fls. 240 a 245 del cuaderno 2.

<sup>10</sup> Fl. 257 del cuaderno 2.

<sup>11</sup> Fls. 258 y 259 del cuaderno 2.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

La diligencia en mención inició el 5 de julio de 2016<sup>12</sup>, oportunidad en la cual se llevaron a cabo las etapas de saneamiento, conciliación y decisión de excepciones previas, en el marco de lo cual se declaró probada la de caducidad, porque el hecho generador del daño ocurrió el 9 de noviembre de 1996, cuando falleció Saúl Herrera Rodríguez, por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 164 numeral 2 literal i) de la Ley 1437 de 2011, los demandantes tenían hasta el 10 de noviembre de 1998 para instaurar la demanda, pero lo hicieron el 29 de octubre de 2015.

Además, se señaló que no era posible calificar el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez como un delito de lesa humanidad para excluirlo de las reglas propias de la caducidad, pues no reunía los elementos contextuales consagrados en el artículo 7 del Estatuto de Roma.

Como consecuencia declaró la terminación del proceso.

La parte actora apeló la anterior decisión, recurso que esta Corporación resolvió mediante auto del 12 de octubre de 2017<sup>13</sup>, para lo cual señaló que, en efecto, frente a la muerte de Saúl Herrera Rodríguez la demanda se encontraba caducada y que el homicidio no podía calificarse como un delito de lesa humanidad, dado que no se probó que ocurrió en el contexto de un ataque generalizado o sistemático ejecutado contra la población civil.

No obstante, esta Corporación consideró que frente al hecho del desplazamiento forzado no existía prueba en el expediente acerca de su cesación y, por ende, no era posible efectuar el conteo de la caducidad, razón por la cual confirmó la decisión apelada en cuanto declaró la ocurrencia de este fenómeno frente a las pretensiones relacionadas con la muerte de Saúl Herrera Rodríguez y ordenó que el proceso continuara por el hecho del desplazamiento forzado.

El 13 de diciembre de 2017<sup>14</sup>, el Tribunal *a quo* dictó auto de obediencia a lo resuelto por el superior y el 17 de enero de 2018<sup>15</sup> fijó fecha para continuar la audiencia inicial.

El 14 de marzo de 2018<sup>16</sup> la audiencia inicial continuó con la resolución de excepciones. El *a quo* declaró no probada la excepción de falta de integración del

<sup>12</sup> Acta y DVD en folios 273 a 286 del cuaderno 2.

<sup>13</sup> Fls. 296 a 306 del cuaderno 2.

<sup>14</sup> Fl. 310 del cuaderno 2.

<sup>15</sup> Fl. 311 del cuaderno 2.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

litisconsorcio necesario por pasiva con el departamento del Tolima, el municipio de Planadas, el Departamento para la Prosperidad Social, el Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, pues no advirtió una relación jurídica entre esas entidades y los hechos demandados, ni que fueran imprescindibles para decidir de mérito la controversia.

Frente a las demás excepciones propuestas, consideró que debían resolverse con el fondo del asunto.

A continuación, el *a quo* fijó el litigio en los siguientes términos (se transcribe de forma literal):

*El problema jurídico en el caso bajo estudio se contrae a determinar si las entidades demandadas son administrativa y extracontractualmente responsables por los perjuicios materiales y morales causados a los demandantes por el presunto desplazamiento forzado del que fueron víctimas en hechos ocurridos en noviembre de 1996, en el municipio de Planadas- Tolima, o si por el contrario, no se encuentra comprometida su responsabilidad en forma alguna.*

*Como problema jurídico asociado habrá de determinarse si en relación con la situación de desplazamiento forzado alegado por los accionantes, se ha configurado o no el fenómeno de la caducidad.*

*De declararse la responsabilidad la Sala procederá a determinar cuál es el monto de la indemnización a cancelar.*

La anterior decisión fue puesta a consideración de las partes, quienes manifestaron expresamente su aceptación.

Finalmente, el magistrado conductor de la audiencia decretó las pruebas solicitadas por las partes y fijó fecha para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

## **2.5. Audiencia de pruebas**

El 11 de julio de 2018<sup>17</sup> se llevó a cabo la audiencia de pruebas, etapa en la cual se escucharon los testimonios de los señores Jairo William Ortiz Sanabria y David Beltrán Jiménez.

Igualmente, se dejó constancia de las pruebas documentales decretadas e incorporadas al expediente de las cuales se corrió traslado a las partes, quienes no presentaron objeción alguna.

---

<sup>16</sup> Acta y DVD en folios 355 a 374 del cuaderno 2.

<sup>17</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

## **2.6. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público**

**2.6.1.** En la audiencia de pruebas, el *a quo* aplicó lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento para, en su lugar, ordenar la presentación de alegatos de conclusión por escrito y el concepto del representante del Ministerio Público.

La parte demandante, la Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional y Ejército Nacional presentaron sus respectivos escritos, en los cuales reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y sus contestaciones<sup>18</sup>. La Nación-Fiscalía General de la Nación guardó silencio en esta etapa procesal.

**2.6.2.** El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, pues consideró que no se probó que las entidades demandadas conocieran de las amenazas contra los demandantes y hubieran hecho caso omiso al respecto o que hubieran provocado su desplazamiento forzado.

### **III. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo del Tolima, en sentencia del 15 de agosto de 2019, negó las pretensiones de la demanda.

Encontró probado el daño, consistente en el desplazamiento forzado de los demandantes, con la certificación suscrita por el personero municipal de Planadas, Tolima, las declaraciones extra procesales de los señores Alix Yaneth Urrego Conde, Alfonso Gil, Dolores Conde Santofimio, Carlos César Quimbayo Devia, Alberto Henao Rincón, Pablo Fabián Mendoza Carvajal y los testimonios de los señores Jairo William Ortiz Sanabria y David Beltrán Jiménez, quienes afirmaron que la señora Alba Nidia Rodríguez tuvo que salir con sus hijos del municipio de Planadas, porque su hijo Saúl Herrera Rodríguez fue asesinado por actores armados ilegales.

Igualmente, encontró acreditado el daño con el oficio suscrito por la coordinadora de defensa judicial de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, según el cual los demandantes fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 21 de septiembre de 2010, bajo el hecho victimizante del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez ocurrido el 9 de noviembre de 1996.

---

<sup>18</sup> Fls. 476 a 513 del cuaderno 3.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

No obstante, consideró que el daño no resultaba imputable a las entidades demandadas.

Sostuvo que, si bien se demostró que el municipio de Planadas se vio afectado por la acción de grupos armados ilegales, también contaba con la presencia de la fuerza pública y la acción de aquellos no bastaba para declarar la responsabilidad estatal, pues no se probó que la situación de peligro para la vida de los demandantes fuera evidente, o que hubieren denunciado amenazas, o que por otro motivo las autoridades tuvieran conocimiento de esa situación y se hubieran abstenido de brindarles protección.

Señaló que las demandadas no produjeron ni intervinieron en la producción del daño, pues fue el resultado del hecho exclusivo y determinante de un tercero.

Finalmente, como no advirtió temeridad ni mala fe, sumado a que los demandantes se consideraban sujetos de especial protección por su situación de desplazamiento forzado, el *a quo* se abstuvo condenarlos en costas<sup>19</sup>.

#### **IV. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante apeló el fallo de primera instancia, en cuanto el Ejército Nacional y la Policía Nacional dejaron en “*total abandono*” al municipio de Planadas, sin hacer presencia en un sector conocido históricamente como “*guerrillero*”, dado que Marquetalia, lugar donde nació el entonces grupo armado ilegal FARC, pertenecía a la vereda de Gaitanía en ese municipio.

Aseguró que, de haber existido presencia del Estado en el municipio de Planadas, el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez se hubiera podido evitar, así como el desplazamiento forzado de los demandantes.

Insistió en que se produjo una falla en el servicio de las demandadas, dado que se demostraron los siguientes elementos: *i)* la coacción física y psicológica luego del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, situación que habría provocado el desplazamiento forzado, pues la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos fueron atemorizados de que sufrirían las mismas consecuencias; *ii)* existencia de amenazas extraordinarias que vulneraron el derecho fundamental a la vida de Saúl Herrera Rodríguez y; *iii)* existencia de hechos determinantes, como el

---

<sup>19</sup> Fls. 518 a 527 del cuaderno de segunda instancia.





Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

conflicto armado interno, disturbios y violencia generalizada en el municipio de Planadas.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales a los cuales recurrió el *a quo* para declarar la responsabilidad del Estado por hechos de terceros, se destacó lo siguiente:

i) En la primera instancia se reconoció la presencia histórica de grupos armados ilegales en el municipio de Planadas.

ii) El Tribunal concluyó que no se acreditó que los demandantes denunciaran amenazas contra su vida, carga desproporcionada, por cuanto resultaba claro que la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos serían objeto de represalias por la venta de comida a miembros de la Policía Nacional.

A pesar de lo anterior, se sostuvo que era *“imposible”* la denuncia previa del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez que generó el desplazamiento forzado, *“pues no se tenía conocimiento de amenazas, el homicidio ocurrió de manera sorpresiva e inesperada”*, pero que después de la muerte de su hijo, la señora Alba Nidia Rodríguez *“se dirigió a entidades policivas para interponer la correspondiente denuncia”*, pero le exigieron que debía precisar los nombres y apellidos de sus agresores, carga que no pudo cumplir y por eso *“no quedó registro de ninguna denuncia”*.

Sin embargo, insistió en que la *“fuerza pública tuvo pleno conocimiento”* del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez y de la situación de vulnerabilidad de su familia, pero ignoró su deber de protección.

iii) Según el *a quo*, no se probó el riesgo constante por ataques subversivos, afirmación que desconocía las situaciones de homicidios como el de Saúl Herrera Rodríguez, amenazas, extorsiones y desplazamientos forzados ocurridos en forma masiva en el municipio de Planadas, documentados por la Misión de Observación Electoral, el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la Fundación Ideas para la Paz, citados en el escrito de apelación.

iv) Existía conocimiento del peligro a que estaban sometidas las víctimas por la actividad comercial que ejercían, pues, como se demostró, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos tenían un restaurante en la cabecera municipal de Planadas



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

y vendían alimentos a los miembros de la Policía Nacional, por tanto, *“hubo una relación directa entre su actividad y el homicidio del joven Saúl, hecho que originó posteriormente el desplazamiento forzado”*.

v) No se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño, pues el municipio de Planadas era pequeño y el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez ocurrió en la zona urbana, a pocas cuadras de la estación de policía, *“por eso es imposible manifestar que hubo desconocimiento de los hechos”*. Además, luego de la muerte de Saúl Herrera Rodríguez, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus otros hijos dejaron de vender comida, *“motivo que se conocía”*, es decir, de público conocimiento. Por tanto, era un hecho notorio que la Policía Nacional debía brindar protección a los demandantes, pero como hubo negligencia al respecto, debieron desplazarse.

Finalmente, solicitó que se decretara como prueba el interrogatorio de parte a la señora Alba Nidia Rodríguez y los testimonios de los señores David Beltrán Jiménez y Jairo William Ortiz Sanabria<sup>20</sup>.

## **1. El trámite de segunda instancia**

Mediante auto del 11 de septiembre de 2019<sup>21</sup>, el Tribunal *a quo* concedió el recurso de apelación presentado por la parte demandante, el cual fue admitido por esta Corporación en providencia del 17 de octubre de 2019<sup>22</sup>.

A través de auto del 8 de julio de 2020<sup>23</sup>, esta Corporación negó la solicitud probatoria hecha por la parte demandante en el recurso de apelación, dado que los testimonios ya fueron practicados en la primera instancia y en cuanto al interrogatorio de parte no se cumplían los requisitos previstos en el artículo 212 del CPACA.

## **2. Los alegatos de conclusión en segunda instancia**

A través de auto del 7 de mayo de 2021<sup>24</sup> se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, si así lo consideraba pertinente.

---

<sup>20</sup> Fls. 538 a 557 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>21</sup> Fl. 568 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>22</sup> Fl. 584 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>23</sup> Actuación No. 8 registrada el 17 de julio de 2020 en SAMAI.

<sup>24</sup> Actuación No. 21 registrada el 7 de mayo de 2021 en SAMAI.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

La Nación-Fiscalía General de la Nación presentó escrito en el que señaló que no era deber de esa entidad brindar protección a los demandantes o evitar su desplazamiento forzado<sup>25</sup>.

Las demás partes guardaron silencio en esta etapa procesal.

El Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, en cuanto no se acreditó la existencia de amenazas contra la vida de los demandantes o denuncias presentadas ante las entidades accionadas.

Señaló que no obstante era de público conocimiento que la señora Alba Nidia Rodríguez le vendía alimentos a miembros de la Policía Nacional y que esa entidad supo del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, ello no bastaba para eximir a la accionante de informar a la autoridad su situación de riesgo o solicitar protección<sup>26</sup>.

## V. CONSIDERACIONES

### 1. Régimen aplicable

Al *sub júdice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda –15 de diciembre de 2016<sup>27</sup>–, las cuales corresponden a las contenidas en la Ley 1437 de 2011, así como a las disposiciones del C.G.P. en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.

Adicionalmente, este asunto se rige por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, cuyas reglas de vigencia se encuentran establecidas en el artículo 86 *ejusdem*<sup>28</sup>, sin que en esta etapa del proceso exista alguna situación que imponga la sujeción del trámite a las disposiciones que existían antes de su entrada en vigor.

<sup>25</sup> Actuación No. 24 registrada el 4 de junio de 2021 en SAMAI.

<sup>26</sup> Actuación No. 25 registrada el 17 de junio de 2021 en SAMAI.

<sup>27</sup> Folio 133 del cuaderno 1.

<sup>28</sup> En virtud del cual la nueva normativa en materia de competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado entrará a regir un año después de la publicación y en lo relativo al dictamen pericial, siempre que no se hubiesen decretado pruebas.

En todo caso, las reformas procesales introducidas por dicha ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde su publicación y respecto de procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011, salvo los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas -*incluido la de carácter pericial*-, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

En lo relacionado con la caducidad, debe tenerse en cuenta que los términos que hubiesen empezado a correr en vigencia de una ley anterior deben computarse de conformidad con ella, en atención a lo consagrado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887<sup>29</sup>, por tal razón, al *sub lite*, en este puntual aspecto, le resulta aplicable el Decreto 01 de 1984.

## 2. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 152, numeral 6 y 157 de la Ley 1437 de 2011<sup>30</sup>, como en el proceso de la referencia, la pretensión mayor es de \$468'953.356, suma que para la fecha de presentación de la demanda era superior a 500 SMLMV<sup>31</sup>, a esta Corporación le corresponde resolver la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de primera instancia.

## 3. Objeto de la apelación

En la sentencia objeto de apelación, el *a quo*: **i)** declaró probado el daño consistente en el desplazamiento forzado; **ii)** consideró que, si bien se demostró que el municipio de Planadas se vio afectado por la acción de grupos armados ilegales, no se probó que la situación de peligro para la vida de los demandantes fuera evidente, o que hubieren denunciado amenazas, o que por otro motivo las autoridades tuvieran conocimiento de esa situación y se hubieran abstenido de brindarles protección.

Las anteriores determinaciones fueron cuestionadas por la parte demandante con base en los siguientes aspectos: **i)** que el Ejército Nacional y la Policía Nacional dejaron en “*total abandono*” al municipio de Planadas; **ii)** que se produjo una falla en el servicio de las demandadas que provocó el desplazamiento forzado de los accionantes.

Se advierte que, a pesar de que en el recurso se hace alusión al homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, este hecho fue excluido de la causa *petendi*, pues se declaró la caducidad y la decisión fue confirmada, por tanto, solo se analizará la responsabilidad de las demandadas en torno al desplazamiento forzado invocado por la parte actora.

---

<sup>29</sup> Modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso.

<sup>30</sup> Estos artículos fueron modificados por los artículos 26, 28 y 32 de la Ley 2080 de 2021; no obstante, dichas normas entrarán a regir un año después de la publicación de la ley, como lo dispone el artículo 86 *ibidem*.

<sup>31</sup> Para el 2015 el SMLMV era igual a \$644.350, de ahí que 500 salarios mínimos daban como resultado la suma de \$322'175.000.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

#### 4. Consideraciones sobre la oportunidad de la acción

Como antes se indicó, en lo relacionado con el conteo del término para demandar, este proceso se rige por la norma vigente al momento en que empezó a correr, que para este caso es el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., según el cual la demanda de reparación directa caducaba al cabo de 2 años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Esta Sala de Subsección ha reiterado<sup>32</sup> que en los casos en los cuales el daño alegado es producto de delitos de carácter continuado, como ocurre con el desplazamiento forzado, el término de dos años previsto en la ley solo podrá computarse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, pues se trata de eventos en que el daño se prolonga en el tiempo<sup>33</sup> y, con ello, la imposibilidad de demandar.

Así las cosas, tratándose de daños como el desplazamiento forzado, se ha señalado que el término de caducidad de la demanda debe empezar a contarse “cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen”<sup>34 35</sup>.

No obstante, también puede ocurrir que las personas que inicialmente se desplazaron forzosamente pudieron haberse reasentado o arraigado en otro lugar, lo que posibilita el acceso a la administración de justicia y tiene incidencia en el cómputo del término de caducidad<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de mayo de 2017, exp. 250002336000201601329 01 (58.017).

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de diciembre de 2013, exp. 50001233100020120019601 (48152), CP: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de septiembre de 2015, exp. 200012331000200401512 01 y auto del 10 de febrero de 2016, exp. 050012333000201500934 01(AG), ambas con ponencia del Dr. Hernán Andrade Rincón.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 19 de julio de 2017, exp. 01 58.480. Criterio reiterado por la misma Subsección en sentencias del 25 de julio de 2019, exp: 50.364; del 24 de abril de 2020, exp. 51315 y del 20 de noviembre de 2020, exp. 54.443.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de mayo de 2017, exp. 250002336000201601329 01 (58.017). En ese asunto, por ejemplo, la Sala encontró que no se demostró que no estuvieran dadas las condiciones para que los demandantes retornaran al país luego de su desplazamiento forzado, además de que en el país extranjero donde se habían reasentado ya tenían un arraigo: “Además, para la Sala no puede soslayarse lo manifestado por el demandante Carlos Eduardo Bustos Soto en su declaración dentro del proceso de justicia y paz que se adelanta contra sus victimarios por el delito de



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

En el asunto bajo examen se observa que los demandantes fundan sus pretensiones en el desplazamiento forzado de que habrían sido víctimas a partir del 9 de noviembre de noviembre de 1996<sup>37</sup>, cuando fue asesinado Saúl Herrera Rodríguez, hijo y hermano de los demandantes, sin que se allegara prueba alguna al proceso de que tal situación cesó, pues no se evidenció que los demandantes retornaran a su lugar de origen o que estuvieran dadas las condiciones para dicho retorno; por el contrario, de acuerdo con las pruebas del proceso, los demandantes residen en el municipio de Ibagué.

Por su parte, el testigo Jairo William Ortiz Sanabria<sup>38</sup>, quien fue vecino de los demandantes en el municipio de Planadas, señaló que a raíz del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus otros hijos tuvieron que desplazarse a Ibagué, en donde residían en la actualidad.

El testigo David Beltrán Jiménez<sup>39</sup>, quien conoció a los demandantes entre los años 1993 y 1994, cuando vivían en el municipio de Planadas, sostuvo que, si bien no presenció el momento en el que se dio el desplazamiento forzado de la parte actora, no era menos cierto que se enteró de ello por otras personas y, luego lo constató, cuando tiempo después se encontró con la señora Alba Nidia Rodríguez que ya vivía en Ibagué y advirtió la situación por la que atravesaba y que, incluso, persistía para la fecha en la que rindió su declaración el 11 de julio de 2018.

Igualmente, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas certificó que la señora Alba Nidia Rodríguez y su grupo familiar conformado por Diana Milena Herrera Rodríguez, Jackeline Herrera Rodríguez, Anyely Rodríguez, Alex Fernando Salazar Rodríguez –y otras personas que no son demandantes en este proceso-, se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas a partir del 21 de septiembre de 2010, por los hechos victimizantes consistentes en el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez y desplazamiento forzado, como consta en el oficio del 2 de mayo de 2018<sup>40</sup>, suscrito por la coordinadora de Defensa Judicial de esa entidad.

---

*secuestro, según la cual, luego de trece años y medio de vivir en Canadá, su esposa y él lograron aprender el idioma, recibieron ayuda para estudiar en la universidad de Alberta, él, quien es ingeniero, ha podido trabajar con empresas constructoras y su esposa en una empresa de seguros. Adicionalmente, como se lee en las copias de sus pasaportes allegadas al expediente, tienen la nacionalidad canadiense y, por tanto, se encuentran en el uso y goce de los derechos de cualquier ciudadano de ese país”.*

<sup>37</sup> A folio 24 del cuaderno 1 obra copia del registro civil de defunción de Saúl Herrera Rodríguez.

<sup>38</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.

<sup>39</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.

<sup>40</sup> Fls. 1 a 3 del cuaderno 3 de pruebas.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Asimismo, se conoce en este proceso que los demandantes se encuentran incluidos en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN desde 2010 en los municipios de Ibagué y Bello, según lo informó el alcalde del municipio de Planadas en el oficio del 28 de agosto de 2015 y las constancias del Departamento Nacional de Planeación allegadas al expediente<sup>41</sup>.

Además, durante el 2015, la señora Alba Nidia Rodríguez como cabeza del núcleo familiar incluido en el Registro Único de Víctimas recibió ayudas humanitarias, según el oficio del 7 de mayo de 2018<sup>42</sup>, suscrito por el director técnico de gestión social y humanitaria de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de manera que los demandantes recibieron estas ayudas en condición de desplazados.

Con base en todo lo anterior, y dado que no se encuentra acreditado que la situación de desplazamiento forzado hubiere cesado, como tampoco que los demandantes se hubieran reasentado o arraigado en los municipios de Ibagué, Bello u otro lugar, no es posible realizar el cómputo del término de caducidad y, por tanto, la Sala considera que se debe analizar de fondo el asunto bajo estudio.

Igualmente, se observa que los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial el 15 de julio de 2015, según constancia expedida por la Procuraduría 26 Judicial II para Asuntos Administrativos de Ibagué<sup>43</sup>.

## **5. Legitimación en la causa**

### **5.1. De los demandantes**

Los accionantes acuden a esta jurisdicción invocando la calidad de víctimas de desplazamiento forzado, razón por la cual les asiste legitimación material en la causa por activa.

### **5.2. De las entidades demandadas**

La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y Ejército Nacional cuentan con legitimación de hecho, pues los actores les atribuyen el daño demandado y, frente a la legitimación material en la causa, se aclara que, por determinar el sentido de la sentencia *-denegatoria o condenatoria-*, no se analizará *ab initio*, sino al

<sup>41</sup> Fls. 205 a 209 del cuaderno 2.

<sup>42</sup> Fls. 11 y 12 del cuaderno 3 de pruebas.

<sup>43</sup> Fls. 105 y 106 del cuaderno 1.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

adelantar el estudio que permita determinar si el daño antijurídico alegado por la parte actora les resulta imputable.

En cuanto a la Nación-Fiscalía General de la Nación, en la demanda solo se hace referencia a esta entidad en el siguiente apartado (se transcribe de forma literal):

*“El Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, en la omisión de protección del Estado al no garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de todos los ciudadanos, al no brindarme como política de Estado una seguridad democrática, al permitir que grupos al margen de la ley violentaran los derechos fundamentales de Saúl Herrera Rodríguez”*

En primer lugar, como antes se aclaró, el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez no forma parte de la causa *petendi*, pues en la audiencia inicial en relación con ese hecho se declaró la caducidad de la pretensión de reparación directa, decisión que fue confirmada en sede de segunda instancia por esta Corporación y se encuentra en firme.

En segundo lugar, los demandantes alegan una falla en el servicio de protección y seguridad a los demandantes; sin embargo, tales supuestos no se encuentran dentro de las funciones asignadas a la Nación-Fiscalía General de la Nación (artículos 250 y 251 de la Constitución Política), salvo que se trate de víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso penal, pero este no es el caso, razón por la cual, la Sala considera que no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, excepción que se declarará probada.

## 6. El daño

La Sala considera que el daño, consistente en el desplazamiento forzado, se probó, por lo siguiente:

El testigo Jairo William Ortiz Sanabria<sup>44</sup>, quien fue vecino de los demandantes en el municipio de Planadas para la época de los hechos, señaló que, a raíz del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus otros hijos tuvieron que desplazarse a Ibagué, en donde residían en la actualidad.

Por su parte, el testigo David Beltrán Jiménez<sup>45</sup> no presencié el desplazamiento forzado y se enteró de ello por otras personas, pero después de 1996 –*no señaló fecha exacta*– volvió a encontrarse con los demandantes en Ibagué y advirtió su

<sup>44</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.

<sup>45</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.





Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

condición de desplazamiento y en la actualidad le consta que los demandantes residen en esa ciudad en condición de desplazados y no han podido retornar al municipio de Planadas.

Además, en el expediente obra el oficio del 2 de mayo de 2018<sup>46</sup>, por el cual la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas certificó que todos los demandantes, se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 21 de septiembre de 2010, por los hechos victimizantes del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez y desplazamiento forzado<sup>47</sup>.

Se advierte que dicha certificación no puede calificarse como una prueba plena del desplazamiento forzado<sup>48</sup>, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional:

*“(...) La inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, que la actual Ley 1448 de 2011 prevé sea el soporte para el ‘Registro Único de Víctimas’ –RUV-, de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara*

<sup>46</sup> Fls. 1 a 3 del cuaderno 3 de pruebas.

<sup>47</sup> En sentencia T-211 de 2019, la Corte Constitucional señaló:

*“... la inscripción en el RUV no es constitutiva de la condición de víctima, ya que ésta se adquiere con la ocurrencia del hecho victimizante, por lo que el RUV es una herramienta de carácter técnico que no otorga la calidad de víctima, pues se trata solamente de un acto de carácter declarativo que permite identificar a los destinatarios de ciertas medidas de protección y en consecuencia ‘por su conducto (i) se materializan las entregas de ayudas de carácter humanitario; (ii) el acceso a planes de estabilización socio económica y programas de retorno, reasentamiento o reubicación y, (iii) en términos generales el acceso a la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley’.*

*“De igual manera, esta Corte ha reconocido la relevancia del RUV señalando que la inscripción en el mismo constituye un derecho fundamental de las víctimas. Lo anterior, por cuanto la inscripción: (i) otorga la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de salud (...) en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata. Una vez superadas dichas carencias, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada; (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma’, entre otros derechos y beneficios”.*

<sup>48</sup> Sobre este punto, la Corte Constitucional ha precisado: *“(...) El Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, hoy Registro Único de Víctimas (RUV), es una herramienta técnica con la cual se reconoce que el primer derecho que tiene la población en situación de desplazamiento es precisamente que su condición sea reconocida. No obstante lo anterior, el Registro Único de Víctimas cumple un sinnúmero de funciones encaminadas a garantizar en forma efectiva los derechos de la población aludida y por esta vía hacer frente a la situación de emergencia en la que se encuentran a causa de la violencia. A través de él, se pretende entre otras cosas, hacer operativa su atención por medio de (i) la identificación de las personas a quienes va dirigida la ayuda; (ii) la actualización de la información de la población atendida y, (iii) el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que buscan proteger sus derechos. Además, por su conducto (i) se materializan las entregas de ayudas de carácter humanitario; (ii) el acceso a planes de estabilización socio económica y programas de retorno, reasentamiento o reubicación y, (iii) en términos generales el acceso a la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley”.* Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia [T-556 del 27 de agosto de 2015](#), M.P. María Victoria Calle Correa.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

*la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población (...)*<sup>49</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, para la inscripción en el referido registro y la entrega de las ayudas a la demandante Alba Nidia Rodríguez y a su grupo familiar, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas tuvo que efectuar el proceso de verificación previsto en el artículo 156<sup>50</sup> de la Ley 1448 de 2011, el que, según lo establecido por la Corte Constitucional, “*apunta a contrastar la ocurrencia del hecho victimizante y por esa vía determinar si la persona debe ser incluida o no en el registro, a partir de la acreditación de su condición de víctima*”<sup>51</sup>.

Entonces, como la inscripción en el Registro Único de Víctimas implicó la verificación del hecho victimizante, la Sala considera –*como se ha señalado en casos similares*<sup>52</sup>– que ese documento resulta útil para acreditar el desplazamiento forzado de los demandantes; máxime cuando se acompaña de otras pruebas que permiten corroborar o inferir el hecho del desplazamiento forzado, como se desprende en este caso de los testimonios escuchados en el proceso<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-006 del 13 de enero de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>50</sup> “**ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO.** Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, **la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.**

**“Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.**

**“Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.**

“(…)” (se destaca).

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia T- 019 de 2019.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 4 de marzo de 2019, exp. 54001-23-31-000-2011-00198-01(44091), C.P: María Adriana Marín (E) y Subsección A, sentencia del 24 de abril de 2020, exp. 130012331000201100378 01 (51315).

<sup>53</sup> En este punto es importante aclarar que en el proceso obran declaraciones extra procesales de los señores Alix Yaneth Urrego Conde, Alfonso Vanegas Gil, Dolores Conde Santofimio, Carlos Cesar Quimbayo Devia, Alberto Henao Rincón, Pablo Fabián Mendoza Carvajal, (Fls. 84, 85 y 87 a 91 del cuaderno 1) las cuales no serán valoradas al no haber sido ratificadas en este proceso, pues aunque se trataba de personas cuyos testimonios fueron decretados por el *a quo*, en la audiencia de pruebas, luego de escuchar a los testigos Jairo William Ortiz Sanabria y David Beltrán Jiménez, el *a quo* limitó los testimonios, decisión frente a la cual la parte actora –*que pidió la prueba*– no formuló recurso alguno.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

A ello se suma que, frente a la decisión del *a quo* de encontrar acreditado el daño no existe oposición alguna, pues las demandadas no apelaron la decisión y tampoco es materia del recurso presentado por la parte demandante.

## 7. La imputación

La parte demandante formuló recurso de apelación con los siguientes argumentos:

### ***j) Que el Ejército Nacional y la Policía Nacional dejaron en “total abandono” al municipio de Planadas***

Según los apelantes, el Ejército Nacional y la Policía Nacional no hicieron presencia en el municipio de Planadas, conocido históricamente como “*guerrillero*”, más aún cuando Marquetalia, lugar donde nació el entonces grupo armado ilegal FARC, pertenecía a la vereda de Gaitanía en ese municipio.

Aseguraron que, de haber existido presencia del Estado en el municipio de Planadas, el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez se hubiera podido evitar, así como muchos ocurridos durante el conflicto armado, suceso que provocó el desplazamiento forzado de los demandantes.

En primer lugar, según los testimonios de los señores Jairo William Ortiz Sanabria y David Beltrán Jiménez<sup>54</sup> sí había presencia de la fuerza pública en el municipio de Planadas, incluso en la demanda se afirma que la señora Alba Nidia Rodríguez le vendía alimentos a los miembros de la Policía Nacional. Igualmente, es importante aclarar que el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez fue excluido de la causa *petendi*, razón por la cual la Sala no hará ninguna consideración respecto de si existió o no falla en el servicio de seguridad y protección de las demandadas, que diera lugar a la muerte del antes mencionado.

En segundo lugar, en cuanto a que el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez provocó el desplazamiento forzado de los demandantes, en el proceso no se probó que existieran amenazas contra él y su grupo familiar –*hoy demandante*– relacionadas con la muerte violenta y que sus familiares tuvieran que abandonar su lugar de residencia temiendo la misma consecuencia, pese a haber solicitado protección o informado de la situación a las entidades demandadas.

---

<sup>54</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

En el proceso no se demostró cómo se manifestaron las amenazas o en qué se fundaron los temores para que, luego del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, los demandantes se vieran obligados a abandonar su hogar y su trabajo en el municipio de Planadas ni su relación con una supuesta omisión de protección por parte de las entidades accionadas, como se desarrolla a continuación, al desatar el siguiente argumento de la apelación.

***ii) Que se produjo una falla en el servicio de las demandadas que provocó el desplazamiento forzado de los accionantes***

Este argumento de la apelación se funda en que se demostraron los siguientes elementos: *i)* la coacción física y psicológica luego del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez que provocó el desplazamiento forzado, pues la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos fueron atemorizados de que sufrirían las mismas consecuencias; *ii)* existencia de amenazas extraordinarias que vulneraron el derecho fundamental a la vida de Saúl Herrera Rodríguez y; *iii)* la ocurrencia de hechos determinantes como el conflicto armado interno, disturbios y violencia generalizada en el municipio de Planadas.

En cuanto al primer elemento, no existe ningún medio de prueba en el expediente que demuestre la coacción física y psicológica que habrían padecido los demandantes luego del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez, que los hizo sentir atemorizados de que sufrirían las mismas consecuencias y que provocó su desplazamiento forzado.

En el proceso declaró el testigo Jairo William Ortiz Sanabria<sup>55</sup>, quien fue vecino de los demandantes en el municipio de Planadas y todavía reside en esa localidad y señaló que en 1996 era el propietario del establecimiento donde fue asesinado Saúl Herrera Rodríguez en ese Municipio y presenció el homicidio, dijo también que al lugar entró la “*guerrilla y lo acribilló ahí*”.

Señaló que menos de un año después del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez la señora Alba Nidia Rodríguez y su familia se fueron del municipio de Planadas por el riesgo que implicaba para ella venderle comida a los miembros de la Policía Nacional, que estaban asustados, pero no dijo por qué le constaba que esa fue la razón por la cual los demandantes se desplazaron, cómo se manifestaron esas amenazas o quién los intimidó.

---

<sup>55</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

El testigo David Beltrán Jiménez<sup>56</sup> conoció a la señora Alba Nidia Rodríguez y a sus hijos, dado que fue subcomandante de la estación de policía del municipio de Planadas entre 1993 y 1994 y acudía al restaurante de la demandante. Indicó que no se encontraba en el pueblo cuando ocurrió el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez ni cuándo los demandantes abandonaron el municipio de Planadas, pues se encontraba trabajando como comandante de la estación de policía del municipio de El Prado, Tolima.

Sin embargo, el testigo se enteró de ambos sucesos por sus excompañeros de trabajo en el municipio de Planadas y años después –*no señaló la fecha exacta*- se encontró con la señora Alba Nidia Rodríguez en Ibagué, en donde también reside el testigo, quien dijo que mantiene contacto con ella y que por eso sabe que los demandantes siguen viviendo en Ibagué y no se sienten seguros de retornar al municipio de Planadas.

De modo que estos testimonios no evidencian la coacción física y psicológica que dicen haber padecido los demandantes, ni se allegó otro medio de prueba que así lo corrobore.

En cuanto al segundo elemento, el referente a la existencia de amenazas extraordinarias que vulneraron el derecho fundamental a la vida de Saúl Herrera Rodríguez, el testigo Jairo William Ortiz Sanabria sostuvo que no sabía si Saúl Herrera Rodríguez había recibido amenazas o su familia o si habían denunciado la supuesta omisión de protección por parte de la Policía Nacional o del Ejército Nacional.

Por su parte, el testigo David Beltrán Jiménez señaló que sobre las amenazas contra la vida de Saúl Herrera Rodríguez “*debe haber constancia en el libro de población de la estación de policía*” y en la Personería Municipal, pero que no conoció de denuncias presentadas por la víctima o su familia.

En todo caso, el testigo explicó que la Policía Nacional y el pueblo sabían que Saúl Herrera Rodríguez estaba amenazado, que le habían dicho que si no se iba del pueblo lo iban asesinar, pero no le constaba esa situación, pues manifestó que se enteró “*hablando con la gente*”.

---

<sup>56</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Tampoco se allegaron copias de denuncias, otras declaraciones o cualquier evidencia acerca de las amenazas contra la vida de Saúl Herrera Rodríguez, cuya muerte luego desataría el desplazamiento forzado de sus familiares.

Frente al tercer elemento señalado por los apelantes sobre la existencia de hechos determinantes como el conflicto armado interno, disturbios y violencia generalizada en el municipio de Planadas, en efecto, el testigo David Beltrán Jiménez, quien se desempeñó como subcomandante de la estación de policía de ese Municipio entre 1993 y 1994, señaló que para esa época la situación de orden público era muy compleja, los miembros de la Policía Nacional recibían amenazas y atentados contra su vida, lo cual era de conocimiento de sus superiores.

No obstante, para 1996 cuando ocurrió el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez y el posterior desplazamiento de los demandantes, este testigo ya no se encontraba en el municipio de Planadas, de modo que no le constan cuáles eran las condiciones de seguridad.

El testigo Jairo William Ortiz Sanabria también manifestó que para la época de los hechos la *“guerrilla era la que mandaba en el pueblo y la policía mantenía encuartelada”*.

Igualmente, según el comandante del Departamento de Policía del Tolima, el sur del Tolima históricamente fue afectado por la incidencia del entonces grupo armado ilegal FARC, que cometió homicidios selectivos, hostigamientos, emboscadas, confrontaciones con la fuerza pública e intimidación a la población civil, entre otros, como lo señaló en el oficio del 30 de abril de 2018<sup>57</sup>.

Al respecto, recuerda la Sala que, en casos como el formulado<sup>58</sup>, la jurisprudencia de esta Sección ha sido reiterada hasta la actualidad, siendo una postura consolidada aquella según la cual la Administración responderá patrimonialmente, a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección a las personas, al menos en dos eventos:

*“i) cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ii) cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba*

<sup>57</sup> Fl. 1 del cuaderno 4 de pruebas.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2020, exp. 76001-23-31-000-2012-00778-01 (54443).



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

*amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones*<sup>59</sup>.

De acuerdo con dicho criterio, para que el Estado responda por el incumplimiento de la obligación de brindar protección y seguridad, se debe establecer que las autoridades tenían conocimiento de la situación de riesgo o peligro en que se encontraba la víctima, pues *“tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades”*<sup>60</sup>.

De modo que, si bien la fuerza pública tiene un deber general de protección de la vida, honra y bienes de todos los residentes en Colombia, según lo dispuesto en el artículo 2 constitucional, para que surja la responsabilidad del Estado por omisión del deber de seguridad, la Administración debe conocer la situación de amenaza o peligro, ya sea porque el interesado solicite protección especial o porque su vulnerabilidad resulte evidente, pues es el conocimiento de la situación el que hace exigible la acción del Estado.

En el *sub judice*, no se probó que los demandantes pusieran en conocimiento de las autoridades una situación de amenaza contra sus vidas o que el peligro contra su integridad fuera evidente, como se desprende de las siguientes pruebas:

El 13 de agosto de 2015<sup>61</sup>, la jefe de la Unidad Seccional de Fiscalías de Ibagué certificó que, consultado el sistema de información de esa entidad, no aparecía registro de investigación penal alguna contra miembros de la fuerza pública o de los demandantes en calidad de víctimas, por los delitos de concierto para delinquir con fines terroristas, homicidios agravados, desapariciones, desplazamientos forzados, entre otros, en el municipio de Planadas.

Igualmente, el Fiscal 28 Seccional de Ibagué certificó que en esa Seccional no existían investigaciones relacionadas con amenazas contra la vida de la señora Alba Nidia Rodríguez o su grupo familiar que hubieran motivado su abandono del municipio de Planadas<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), CP: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>60</sup> Ibidem, reiterado por la Subsección A en sentencia del 19 de septiembre de 2019, exp. 70001-23-31-000-2001-00946-01 (52417).

<sup>61</sup> Fl. 221 del cuaderno 2.

<sup>62</sup> Fl. 37 del cuaderno 6 de pruebas.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

En oficio del 21 de octubre de 2015<sup>63</sup>, el comandante del batallón de Infantería No. 17 “*General Domingo Caicedo*” señaló que en esa unidad no existía registro alguno de denuncias por amenazas contra la vida de la señora Alba Nidia Rodríguez o de su grupo familiar, lo mismo reiteró el comandante de la Sexta Brigada del Ejército Nacional en oficio del 8 de junio de 2018<sup>64</sup>. Así también lo señaló el comandante del Departamento de Policía del Tolima en el oficio del 4 de abril de 2018<sup>65</sup>.

El Distrito Judicial de Ibagué también certificó que en los archivos de 1995 a 2007 no existía registro alguno de denuncia instaurada por la señora Alba Nidia Rodríguez por amenaza o cualquier otro delito ocurrido en 1997 o en años posteriores<sup>66</sup>.

El director de la Unidad Nacional de Protección también certificó que esa entidad no tenía ninguna información sobre la señora Alba Nidia Rodríguez o su grupo familiar, pues no conocía su caso<sup>67</sup>.

A su turno, el 5 de abril de 2018<sup>68</sup>, el personero municipal de Planadas certificó que, revisados los archivos de la Personería Municipal, no se encontró denuncia de que la señora Alba Nidia Rodríguez hubiera puesto en conocimiento amenazas contra su vida o integridad personal o la de su grupo familiar en 1997.

Los testigos David Beltrán Jiménez y Jairo William Ortiz Sanabria<sup>69</sup> también señalaron que no sabían si los demandantes habían denunciado amenazas.

Incluso, aunque el testigo David Beltrán Jiménez manifestó que los agentes de la Policía Nacional le recomendaron a la señora Alba Nidia Rodríguez que “*sacara al muchacho del pueblo*”, refiriéndose a Saúl Herrera Rodríguez, y que “*se sabía*” de las amenazas contra el hoy occiso porque la señora Alba Nidia Rodríguez le vendía alimentos a los miembros de la Policía Nacional, se trata de algo que el testigo “*creía*”, que según él se comentaba, pero ni siquiera declaró que la señora Alba Nidia Rodríguez le hubiera manifestado a él o a sus compañeros policías que ella había recibido intimidaciones o que se sentía amenazada por venderles alimentos.

---

<sup>63</sup> Fl. 211 del cuaderno 2.

<sup>64</sup> Fl. 6 del cuaderno 5 de pruebas.

<sup>65</sup> Fl. 3 del cuaderno 4 de pruebas.

<sup>66</sup> Fls. 21 a 38 del cuaderno 5 de pruebas.

<sup>67</sup> Fl. 32 del cuaderno 6 de pruebas.

<sup>68</sup> Fls. 6 a 9 del cuaderno 6 de pruebas.

<sup>69</sup> Acta y DVD en folios 467 a 475 del cuaderno 3.





Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

A ello se agrega que este testigo ya no residía en el municipio de Planadas cuando ocurrió el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez ni cuando los demandantes se desplazaron.

De modo que, si bien para la época de los hechos existía una difícil situación de orden público en el municipio de Planadas y en el sur del Tolima, que pudo afectar a los demandantes como a la población en general, hacerlos sentir atemorizados y motivar su desplazamiento a otra ciudad, no está demostrado que las razones concretas por las cuales se vieron forzados a abandonar su hogar las hubieran denunciado ante las entidades demandadas sin ser atendidos o que de otro modo hubieran sido conocidas o evidentes para las autoridades, sin que se les brindaran protección alguna.

Los apelantes también se refirieron a los criterios definidos por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>70</sup> para declarar la responsabilidad del Estado por hechos de terceros y frente a los argumentos del *a quo* destacaron lo siguiente:

*i) Que el a quo reconoció la presencia histórica de grupos armados ilegales en el municipio de Planadas. Como antes lo advirtió esta Sala, no se discute que para la época de los hechos que motivan la presente demanda existía una alteración del orden público en el municipio de Planadas y en varios lugares del sur del Tolima, debido al conflicto armado interno, pero ello por sí solo no determina que el Estado es responsable del desplazamiento forzado de los demandantes.*

*ii) Según el a quo no se acreditó que los demandantes denunciaran amenazas contra su vida, lo cual imponía una carga cuando resultaba evidente que la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos recibirían represalias por la venta de comida miembros de la Policía Nacional. Para los apelantes era “imposible” la denuncia previa del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez que generó el desplazamiento forzado, “pues no se tenía conocimiento de amenazas, el homicidio ocurrió de manera sorpresiva e inesperada”; sin embargo, aseguran que después del homicidio de su hijo la señora Alba Nidia Rodríguez “se dirigió a entidades policivas para interponer la correspondiente denuncia”, pero le exigieron que debía precisar los nombres y apellidos de sus agresores, carga que no pudo cumplir y por eso “no quedó registro de ninguna denuncia”.*

---

<sup>70</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 20 de junio de 2017, exp. 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), CP: Ramiro Pazos Guerrero.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Insistieron en que la *“fuerza pública tuvo pleno conocimiento”* del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez y de la situación de vulnerabilidad de su familia, pero ignoró su deber de protección.

Al respecto, se destaca que en el recurso de apelación se reconoce que *“no se tenía conocimiento de amenazas, el homicidio ocurrió de manera sorpresiva e inesperada”* y, en efecto, no existe evidencia alguna de lo contrario en el expediente.

Se sabe en este proceso que la investigación por el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez se archivó, como consta en el auto del 30 de noviembre de 1999<sup>71</sup>, proferido por el Juez Único Penal del Circuito de Chaparral, fundado en la falta de pruebas para identificar plenamente a los responsables del hecho.

Igualmente, en oficios del 13 de septiembre de 2011 y 28 de mayo de 2013<sup>72</sup>, la Fiscalía 164 de Apoyo a la Fiscalía 23 Delegada de la Unidad Nacional de Justicia y Paz informó que ningún postulado exintegrante del entonces grupo armado ilegal FARC con injerencia en el departamento del Tolima se había atribuido el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez.

Sin embargo, como consta en el oficio del 18 de mayo de 2015<sup>73</sup>, existe registro del hecho como atribuible a grupos armados ilegales a cargo de la Fiscalía 44 Delegada Seccional de Bogotá, es decir, se encuentra en investigación, pero no se ha proferido sentencia penal ejecutoriada contra personas identificadas como miembros de grupos armados al margen de la ley.

En cuanto a que la *“fuerza pública tuvo pleno conocimiento”* de la situación de vulnerabilidad de los demandantes, pero ignoró su deber de protección, se itera, no se allegó evidencia alguna al expediente de ese conocimiento pleno o de denuncia de amenazas que alertaran a los organismos de seguridad a brindarle protección a los demandantes, luego del homicidio de Saúl Herrera Rodríguez.

*iii) Según el a quo no se probó el riesgo constante por ataques subversivos*, afirmación que desconocía las situaciones de homicidios como el de Saúl Herrera Rodríguez, amenazas, extorsiones y desplazamientos forzados ocurridos en forma masiva en el municipio de Planadas, documentados por la Misión de Observación Electoral, el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y

<sup>71</sup> Fls. 67 a 71 y 73 del cuaderno 1.

<sup>72</sup> Fls. 75y 77 a 80 del cuaderno 1.

<sup>73</sup> Fls. 236 a 238 del cuaderno 2.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Derecho Internacional Humanitario y la Fundación Ideas para la Paz, citados en el escrito de apelación.

Al respecto, se itera, no se desconoce la situación de violencia que atravesaba el municipio de Planadas para la época de los hechos, pero no se probó la situación particular de peligro de los demandantes que hubiera sido ignorada por las entidades demandadas o que para 1996 se hubieran presentado desplazamientos masivos en ese Municipio que hicieran previsible el de los accionantes. Además, en cuanto a los documentos citados en el recurso de apelación, estos no forman parte de las pruebas decretadas y practicadas legalmente en el proceso, razón por la cual la Sala no hace referencia a ellos.

*iv) Que existía conocimiento del peligro a que estaban sometidas las víctimas por la actividad comercial que ejercían, pues, como se demostró, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus hijos tenían un restaurante en la cabecera municipal de Planadas y vendían alimentos a los miembros de la Policía Nacional, por tanto “hubo una relación directa entre su actividad y el homicidio del joven Saúl, hecho que originó posteriormente el desplazamiento forzado”.*

En este punto cabe advertir que, si bien el testigo David Beltrán Jiménez señaló que él creía que las amenazas contra Saúl Herrera Rodríguez se debían a que la señora Alba Nidia Rodríguez le vendía alimentos a los miembros de la Policía Nacional, se trató de una percepción suya, pero no algo que le constara porque la demandante así lo hubiera denunciado, o por panfletos, atentados previos contra la demandante o alguna manifestación de intimidación que le constara a este testigo, relacionada con la actividad comercial de la accionante.

*v) Que no se desplegaron las acciones necesarias para precaver el daño, pues el municipio de Planadas era pequeño y el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez ocurrió en la zona urbana, a pocas cuadras de la estación de policía, “por eso es imposible manifestar que hubo desconocimiento de los hechos”.* Además, luego de la muerte de Saúl Herrera Rodríguez, la señora Alba Nidia Rodríguez y sus otros hijos dejaron de vender comida, “motivo que se conocía”. Por tanto, era un hecho notorio que la Policía Nacional debía brindar protección a los demandantes, pero como hubo negligencia al respecto, debieron desplazarse.

En relación con el homicidio de Saúl Herrera Rodríguez que, como antes se advirtió, no forma parte de la causa *petendi*, ya se determinó en este proceso que no existía prueba de amenazas contra el occiso o su familia, tampoco se demostró



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

que luego de este hecho violento los demandantes requirieran la protección de las demandadas y que, ante el desamparo, debieron desplazarse, es decir, no se probó la alegada negligencia.

Por todo lo antes expresado, la Sala modificará la sentencia apelada en el sentido de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Fiscalía General de la Nación y se negarán las pretensiones de la demanda.

## 8. Decisión sobre costas

En atención a lo señalado en el artículo 188<sup>74</sup> de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia se decidirá sobre la condena en costas, con aplicación de las normas previstas en el último de los estatutos mencionados, el cual, en el numeral 1 de su artículo 365, dispone que se condenará en costas a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación<sup>75</sup>.

La condena depende de un factor objetivo, del hecho de ser vencido en el proceso, y no de la conducta desplegada por las partes, por tanto, se impondrá la condena en costas correspondiente a la segunda instancia, en cuanto el recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra del fallo del *a quo* fue resuelto de manera desfavorable.

La liquidación de las costas la realizará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso<sup>76</sup>.

El artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas sufragadas durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de la misma normativa, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el

---

<sup>74</sup> Este artículo fue modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021; no obstante, dicha modificación no se aplica al presente asunto, pues como lo dispuso el artículo 86 *ibidem* “los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones”.

<sup>75</sup> Artículo 365 C.G.P.: “En los procesos y en las actuaciones posteriores aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto (...) (subrayas de la Sala).

<sup>76</sup> A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...).”



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 6 del Acuerdo No. 1887 de 2003<sup>77</sup>, regulación que resulta aplicable al caso concreto, en consideración a la fecha de radicación de la demanda (10 de noviembre de 2015)<sup>78</sup>.

En aplicación de lo anterior, por tratarse de un proceso de segunda instancia con cuantía, que implicó que las partes tuvieran un abogado que ejerciera la defensa judicial de sus intereses, la Sala fija las agencias en derecho de segunda instancia en suma equivalente al 0.1% del valor de las pretensiones de la demanda estimadas en \$2.296'939.651, lo que corresponde a \$2'296.939 esto es la suma de \$765.646 en favor de la Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional, \$765.646 para la Nación-Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y de \$765.646 para la Nación-Fiscalía General de la Nación.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** la parte resolutive de la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Tolima el 15 de agosto de 2019, la cual quedará de la siguiente manera:

- 1. Declarar** la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Fiscalía General de la Nación.
- 2. Negar** las pretensiones de la demanda.
- 3. Sin costas.**

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia a la parte demandante. Por concepto de agencias en derecho de la segunda instancia, se fija la suma de \$765.646 en favor de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, \$765.646 para la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y \$765.646 para la Nación-

---

<sup>77</sup> “Artículo sexto. Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

“(…).

“III. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

“(…).

“3.1.3. Segunda instancia.

“Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

“Con cuantía: **Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia** (…).” (se destaca).

<sup>78</sup> El Acuerdo 1887 de 2003 se encontraba vigente para ese momento, pues la aplicación del Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016 contenido de las tarifas de agencias en derecho condicionó su aplicación solo para los procesos iniciados a partir de su vigencia.



Radicación: 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893)  
Actor: Alba Nidia Rodríguez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional y otros  
Referencia: Reparación Directa

Fiscalía General de la Nación. El Tribunal de origen deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

*Nota:* esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF