



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 078

Medio de Control	Reparación Directa
Radicado	05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante	Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado	Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el Acuerdo PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023¹, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de resolver el recurso de apelación, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a decidir los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y la Policía Nacional, respectivamente, contra la sentencia de 06 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“RIMERO. - DECLARESE patrimonial y solidariamente responsable a La Nación - Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa - Policía Nacional, como consecuencia de la falla en el servicio que dio como resultado la muerte del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya el 22 de mayo de 2010.

SEGUNDO. - Como consecuencia de la anterior declaración, se CONDENA solidariamente a La Nación - Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar, por perjuicios morales, a favor de los siguientes demandantes la suma equivalente a:

¹ Acuerdo PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones”.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
 Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
 Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
 Acción: Reparación Directa

SIGCMA

SOLICITANTE	RELACIÓN	SMLMV
Luz Melfi Oquendo David	Compañera Permanente	100
Gleider Antonio Sequeda Oquendo	Hijo	100
Breider Sequeda Oquendo	Hijo	100
Geider Sequeda Oquendo	Hijo	100

TERCERO. - Como consecuencia de la anterior declaración, se **CONDENA** solidariamente a La Nación - Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar, por lucro cesante consolidado, a favor de los siguientes demandantes la suma equivalente a:

LUCRO CESANTE CONSOLIDADO	
Luz Melfi Oquendo David	\$55.398.416,78
Gleider Antonio Sequeda Oquendo	\$18.466.138,93
Breider Sequeda Oquendo	\$18.466.138,93
Geider Sequeda Oquendo	\$18.466.138,93
TOTAL	\$110.796.833,6

CUARTO. - Como consecuencia de la anterior declaración, se **CONDENA** solidariamente a La Nación - Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar, por lucro cesante futuro, a favor de los siguientes demandantes la suma equivalente a:

						Total
Luz Melfi Oquendo David	\$ 10.496.496,9	\$ 10.012.096,81	\$ 8.585.033,240	\$ 39.262.543,94		\$ 68.356.170,900
Gleider Antonio Sequeda Oquendo	\$ 3.498.832,30	\$ -	\$ -	\$ -		\$ 3.498.832,302
Breider Sequeda Oquendo	\$ 3.498.832,30	\$ 5.006.048,41	\$ -	\$ -		\$ 8.504.880,707
Geider Sequeda Oquendo	\$ 3.498.832,30	\$ 5.006.048,41	\$ 8.585.033,240	\$ -		\$ 17.089.913,947

QUINTO. - En aplicación del principio de prohibición de doble reparación consagrado en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011, se autoriza a La Nación - Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa - Policía Nacional para descontar la suma dos millones setecientos cuarenta y siete mil quinientos pesos (\$2.747.500) m/cte. del valor total de la indemnización a cada uno de los demandantes (a Luz Melfi Oquendo David, Gleider Antonio Sequeda Oquendo, Breider Sequeda Oquendo y Geider Sequeda Oquendo).

SEXTO. - DECLÁRESE probada la excepción de "falta de legitimación de la causa" frente al Ministerio de Justicia y del Derecho y Fiscalía General de la Nación.

SÉPTIMO. - DECLÁRESE probada la excepción de "incumplimiento de requisito de procedibilidad" respecto de la Unidad Nacional de Protección y niéguese las demás excepciones propuestas por las demandadas, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

OCTAVO. - **SE NIEGAN** las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia

NOVENO. - Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

DÉCIMO. - Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

DÉCIMO PRIMERO. - No condenar en costas.

DÉCIMO SEGUNDO. - Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.”

II.- ANTECEDENTES

La señora Luz Melfi Oquendo David en nombre propio y en representación de sus menores hijos Gleider Antonio Sequeda Oquendo, Breider Sequeda Oquendo y Geider Sequeda Oquendo, por intermedio de apoderado judicial, instauraron demanda de Reparación Directa contra la Nación – Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones:

“PRIMERO: Que se declare que la Nación-Ministerio De Defensa-Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación son administrativamente responsables, en forma solidaria, por el daño antijurídico ocasionado a la señora LUZ MELFI OQUENDO DAVID, identificada con la c.c. 32375.577 de Tarazá (Ant), en su calidad de COMPAÑERA PERMANENTE del señor LIBARDO ANTONIO SEQUEDA ANAYA y a sus menores hijos GLEIDER ANTONIO, BREIDER y GEIDER todos de apellidos SEQUEDA OQUENDO, como consecuencia de la FALLA POR OMISIÓN EN EL DEBER DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN a que estaba obligado el Estado a través de sus agentes, ante el daño antijurídico que se les ha ocasionado, con el fallecimiento del Señor LIBARDO ANTONIO SEQUEDA ANAYA.

SEGUNDO: Que como consecuencia, se condene a la NACIÓN-MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (antes MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA), la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL y la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN a pagar en forma solidaria, la totalidad de los daños y perjuicios causados así;

A la señora LUZ MELFI OQUENDO DAVID, identificada con la c.c. 32375.577 de Taraza (Ant) el equivalente en moneda legal colombiana a CIEN (100) salarios

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

mínimos mensuales legales vigentes para la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

A los menores GLEIDER ANTONIO SEOUEDA OQUENDO, BREIDER SEOUEDA OQUENDO Y GEIDER SEOUEDA OQUENDO, en su condición de hijos y para cada uno, el equivalente en moneda legal colombiana a CIEN (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

POR DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN:

A la señora LUZ MELFI OQUENDO DAVID, identificada con la c.c. 32375.577 de Tarazá (Ant), el equivalente en moneda legal colombiana a CIEN (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

A los menores GLEIDER ANTONIO SEOUEDA OQUENDO, BREIDER SEOUEDA OQUENDO Y GEIDER SEOUEDA OQUENDO, y para cada uno, el equivalente en moneda legal colombiana a CIEN (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

POR LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD:

A la señora LUZ MELFI OOUENDO DAVID, identificada con la c.c. 32375.577 de Tarazá (Ant.), el equivalente en moneda legal colombiana a CIEN (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

A los menores GLEIDER ANTONIO SEOUEDA OOUENDO, BREIDER SEOUEDA OOUENDO Y GEIDER SEOUEDA OOUENDO, y para cada uno, el equivalente en moneda legal colombiana a CIEN (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

POR PERJUICIOS MATERIALES:

A título de LUCRO CESANTE:

Teniendo como base los honorarios mensuales promedio que al momento de su muerte devengaba el señor LIBARDO ANTONIO SEOUEDA ANAYA en su condición de CONCEJAL, suma que ascendía a \$664.494.00 y a la capacidad productiva de la víctima, se tienen en consideración los fundamentos de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado en este rubro, por lo cual este monto se actualizará con los índices de precios al consumidor, se descontará un 25 % que eventualmente la víctima hubiera destinado en su propia subsistencia y el 75 % restante se dividirá, en un 50 % para la compañera permanente hasta la edad probable de vida de la víctima (al fallecer tenía 37 años de edad, por tanto su supervivencia era de 39.58 años (conforme se establece en la Resolución 497 de 1997 de la Superintendencia Financiera, vigente para la época de su muerte) que

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

equivalen a 474.96 meses, siendo así menor que la de su compañera), razón por la cual se tendrá en cuenta aquella para cada caso y el otro 50 % se dividirá por partes iguales entre los hijos hasta que cumplan los 25 años de edad cada uno, momento en el cual acrecerá a los demás, aplicándose para el efecto la fórmula utilizada por el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa administrativa, que se presenta a continuación, tomando como índice inicial el correspondiente al del mes de Mayo de 2010, mes de ocurrencia de los hechos y como índice final, el último vigente a la fecha de la presentación de esta solicitud que informa el DAÑE - Mayo de 2012 -, actualizando entonces la renta a esta fecha, tenemos:

$$Ra = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Donde;

$$Ra = Rh (664.494.30) \frac{\text{índice final-Mayo/2012 (0.301)}}{\text{índice inicial -Mayo/2010 (0,10)}}$$

$$Ra = \$ 1'993.483.00 - 25\% = \$ 1'943.637,25$$

En consecuencia el 75 % asciende a la suma de = \$ r943.637,25

Para la compañera 50 % = \$ 971.818,62

Para los Hijos menores 50 % = \$ 971.818,62

Corresponde a cada hijo = \$ 323.939,54

Con base en lo anterior se procede a la LIQUIDACION DEL LUCRO CESANTE:

2.5.1.1. Lucro cesante vencido o consolidado. Actualizada dicha suma y conociendo el porcentaje que corresponde a cada uno de los demandantes, se procede a dar aplicación a la fórmula matemática actuarial utilizada por la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado. La misma se expresa en los siguientes términos, donde "i" es una constante y "n" corresponde al número de meses transcurridos desde la fecha de los hechos dañinos hasta la fecha de presentación de la DEMANDA, pero como solo se conoce el IPC del mes anterior a este hecho - mayo de 2012-, se liquidan solo 23 meses:

$$S=R \times F \text{ donde } F= \frac{(1+i)^n}{i} - 1. \text{ tenemos:}$$

A la señora LUZ MELFI OOUENDO DAVID:

$$S = Ra \times \frac{(1.004867)^n - 1}{0,004867}$$

Donde:

$$S = \$ 971.818,62 (1.0048671)^n - 1)$$

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

0,004867

$$S = 5\,971.818,62(24,274296)$$
$$S = - S\,23'590.853.00$$

Al menor GLEIDER ANTONIO SEQUEDA OGUENDO:

$$S = Ra \times \frac{(1.004867)^n - 1}{0,004867}$$

Donde:

$$S = S\,323.939,54 \frac{(1.004867)^{21} - 1}{0,004867}$$

$$S = S\,323.939,54 (24,274296)$$
$$S = \$\,7'863.404.00$$

Al menor BREIDER SEQUEDA OGUENDO corresponde:

$$S = Ra \times \frac{(1.004867)^n - 1}{0,004867}$$

Donde:

$$S - S\,323.939,54 \frac{(1.004867)^{21} - 1}{0,004867}$$

$$S - S\,323.939,54 (24,274296)$$
$$S - \$\,7'863.404.00$$

Al menor GEIDER SEQUEDA OGUENDO le corresponde:

$$S = Ra \times \frac{(1.004867)^n - 1}{0,004867}$$

Donde:

$$S - S\,323.939,54 \frac{(1.004867)^{21} - 1}{0,004867}$$

$$S - S\,323.939,54 (24,274296)$$
$$S - \$\,7'863.404.00$$

Lucro Cesante Futuro. Contado a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, hasta la edad probable de vida (la menor de las supervivencias), descontando los 23 meses de la indemnización debida, que se acaban de liquidar y aplicando la siguiente fórmula:

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

$S = RxF$ donde $F = (I + i)^n - I / i (I + i)^n$ será:

A la señora LUZ MELFI OQUENDO DAVID:

$$S = Ra \frac{(1.004867)^n - 1}{0,004867 (1,004867)^n}$$

Donde:

$$S = \$971.818.62 \frac{(1.004867)^{452.96} - 1}{0,004867 (1,004867)^n}$$

$$S = \$971.818.62 \frac{(8.017876)}{0,043890}$$

$$S = \$ 177'532.950.00$$

A los hijos, GLEIDER ANTONIO SEOUEDA OOUENDO, BREIDER SEOUEDA OOUENDO Y GEIDER SEOUEDA OOUENDO, el monto de la liquidación se reconocerá desde la fecha de ocurrencia de los hechos, hasta cuando CADA UNO cumplan 25 años de edad, así:

Para GLEIDER ANTONIO SEOUEDA OOUENDO nacido el 14 de Junio de 1999, a la fecha de los hechos contaba con 10 años de edad. En consecuencia, los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante se reconocerán por el periodo comprendido entre la fecha de los hechos y hasta la fecha en que cumple los 25 años (14 de Junio de 2024), descontando los 22 meses de la indemnización debida, que se acaban de liquidar:

$$S = Ra \frac{(1.004867)^{146,27} - 1}{0,004867 (1,004867)^{146,27}}$$

$$S = 323.939,54 \frac{(1.004867)^{146,27} - 1}{0,004867 (1,004867)^{146,27}}$$

$$S = 323.939,54 \frac{(1.034335)^1}{0,004867 (2,034335)}$$

$$S = 323.939,54 \frac{(1.034335)^1}{0,009901}$$

$$S = 33.841.228,40$$

Para BREIDER SEQUEDA OQUENDO nacido el 28 de marzo de 2004, a la fecha de los hechos contaba con 6 años. En consecuencia, los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante se reconocerán por el periodo comprendido entre la

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

fecha de los hechos y hasta la fecha en que cumple los 25 años (28 de marzo de 2.029), descontando los 23 meses de la indemnización debida, que se acaban de liquidar.

$$S= Ra \frac{(1.004867)^{206,2} - 1}{0,004867(1,004867)^{206,2}}$$

$$S= 323.939,54 \frac{(1.004867)^{206,2} - 1}{0,004867(1,004867)^{206,2}}$$

$$S= 323.939,54 \frac{(1.721385)I}{0.013244}$$

$$S= 42.103.946.00$$

Para GEIDER SEQUEDA OQUENDO nacido el 6 de Mayo de 2008, a la fecha de los hechos contaba con 2 años de edad. En consecuencia, los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante se reconocerán por el periodo comprendido entre la fecha de los hechos y hasta la fecha en que cumple los 25 años (6 de Mayo de 2033), descontando los 22 meses de la indemnización debida, que se acaban de liquidar:

$$S= Ra \frac{(1.004867)^{254,53} - 1}{0,004867(1,004867)^{254,53}}$$

$$S= 323.939,54 \frac{(1.004867)^{254,53} - 1}{0,004867(1,004867)^{254,53}}$$

$$S= 323.939,54 \frac{(2,441105)I}{0.016748}$$

$$S= 47.215.824.00$$

TERCERA: *Todo lo demás que se encuentre demostrado en el proceso.*

CUARTA: *Que de conformidad con lo establecido por el artículo 55 de la ley 446 de 1998 se condene en costas y agencias en derecho a los DEMANDADOS.*

QUINTA: *Que la parte DEMANDADA, deberá dar cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos por los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A. y artículo 60 de la ley 446 de 1998.*

- HECHOS

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Los demandantes por intermedio de apoderado judicial, fundamento su demanda en los hechos que a continuación se relatan:

Que, el señor Libardo Antonio Sequeda Anaya fue elegido concejal del Municipio de Tarazá, Departamento de Antioquia, para el período 2008-2011, por el Partido Movimiento Alianza Social Indígena, tal como consta en la credencial otorgada el 31 de octubre de 2007 por parte de los miembros de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Indica, que ostentaba tal calidad hasta el 31 de diciembre de 2011, posición que por su carácter político se convirtió en una actividad de riesgo en Colombia desde tiempo atrás, principalmente en aquellos municipios como aquel en que se desempeñaba como concejal, en el que era latente el conflicto armado.

Manifiesta, que en razón de su función como concejal, el señor Libardo Antonio Sequeda Anaya participaba, en apoyo de la comunidad, en la realización de sustitución de cultivos ilícitos en la región, en acompañamiento a las denominadas "Familias Guardabosques", programa implementado por el Gobierno Nacional, situación ésta que les acarreó a él como a otros compañeros Concejales del Municipio de Tarazá (Antioquia), amenazas contra su vida, tanto del Frente 18 como del 32 del Movimiento Guerrillero autodenominado "FARC" (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) que operan en la región y de otros grupos ilegales.

Sostiene, que por dichas amenazas fueron asesinados dos concejales del mismo Municipio, situación que puso en conocimiento el 10 de diciembre de 2008 tanto frente a la Fiscalía General de la Nación, como a la Personería Municipal de dicho Municipio.

Aduce, que en su calidad de concejal, también debía participar en los Consejos de Seguridad efectuados en el Municipio de Tarazá, tanto con el Batallón Rifle del Ejército Nacional, como en los Consejos de Seguridad realizados con la Policía Nacional. Por tal razón, recibió amenazas contra su vida el día 28 de mayo de 2009, de un grupo armado al margen de la ley.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Expresa, que en esta ocasión tampoco recibió la Protección requerida, pese a haber puesto en conocimiento en el año anterior la ocurrencia de hechos similares a la fuerza pública, el ejército y la Policía Nacional, autoridades que desde entonces debieron brindar la seguridad necesaria para proteger su vida y la de sus compañeros concejales amenazados en el corregimiento La Caucana y no brindarle apenas unas meras recomendaciones para su "autoprotección", aduciendo falta de la capacidad de personal necesario, por lo cual, considera se omitió cumplir su deber de protección, sin considerar la seriedad de las amenazas de que eran objeto.

Señala, que ante la falta de protección a su vida y la de otros concejales, por parte de las autoridades encargadas constitucionalmente de brindarla, se vio precisado a desplazarse con su compañera y sus pequeños hijos a la ciudad de Medellín, lugar desde el cual, sin embargo, seguía cumpliendo con su función como concejal, de forma no presencial, en la forma establecida por el parágrafo 3° del art. 1° de la Ley 1148 de 2007, sin ninguna protección, permaneciendo indefensos ante el riesgo inminente contra sus vidas.

Indica, que de esta última amenaza tuvo conocimiento también la Fiscalía mediante denuncia presentada por el señor Sequeda Anaya ante la Unidad de Reacción Inmediata - URI- el día 8 de junio de 2009 en el Municipio de Medellín, la cual fue radicada bajo el No. 050016000206200934948, sin que se le brindara tampoco la protección como víctima (incluido su grupo familiar).

Informa, que el mencionado concejal también acudió con sus otros compañeros amenazados ante la Defensoría del Pueblo y dieron cuenta, mediante queja, sobre las amenazas contra su vida e integridad personal, tal como se certifica por la Directora Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Entidad en junio 23 de 2009.

Afirma, que el 23 de junio de 2009, elevaron directamente petición en tal sentido ante el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Derechos Humanos, entidad que mediante Oficio DDH- 0251 de octubre 8 de 2009 y fechado mecánicamente en octubre 23 del mismo año, dirigen respuesta al petente manifestando que *"...el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, en sesión del 21 de*

septiembre de 2009, recomendó "(...) no aprobar la solicitud de adopción de medidas de protección, en consideración a que el estudio técnico de nivel de riesgo arrojó como resultado ordinario.", omitiendo poner en funcionamiento los recursos de que dispone el Estado para el adecuado cumplimiento del deber legal de protección.

Señala, que tales omisiones permitieron a la delincuencia consumar el crimen que terminó con la vida del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, el 22 de mayo de 2010, en el barrio Córdoba de la ciudad de Medellín, en presencia de sus pequeños hijos, hecho que era previsible, pues a pesar de tener conocimiento de las graves amenazas de que era víctima, las autoridades no tomaron medidas para proteger la vida del concejal y la de su familia.

Finalmente, agrega que al momento de su fallecimiento, el señor Libardo Antonio Sequeda Anaya hacía vida marital de manera permanente y desde hacía varios años, con la señora Luz Melfi Oquendo David, dentro de cuya unión procrearon a los menores Gleider Antonio Sequeda Oquendo, Breider Sequeda Oquendo y Geider Sequeda Oquendo, personas todas que dependían económicamente del primero a ese momento y le sobreviven en la actualidad.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Respecto de los fundamentos de derecho, el apoderado de la parte demandante señala las siguientes:

- Constitucionales: artículos 1, 2 y 6, 11, 90, 93.
- Legales: Ley 418/97, Art. 81 modificada y prorrogada por las Leyes 548/99. Decreto 783/202 y 1 106/06; Decreto 2806 de 2006, Arts. 6, 13, 14 y ss.; Decreto 1737 de mayo 19 de 2010; Decreto 2699/91, Arts. 23, 37 y ss.; Ley 478 de 1997, arts. 70 y 71; Ley 906 de 2004; Ley 975 de 2005, Art. 15, inc. 4 y ss.; Decreto 3391/06, adicionado por Dto. 3460/07; Ley 1368/09, ref. por Arts. 66 y 67, Ley 136/94; Decreto 1737/10; Ley 1444 de 2011; Decretos 2897 y 2898 de 2011; Decreto 19 de 2012; Artículo 198, Ley 1450 de 2011, Artículo 157, Ley 1437 de 2011; Artículo 16 de la ley 446 de 1998; Artículo 40, 365 y

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

ss. del Código de Procedimiento Civil; Documento de la ONU sobre Principios y Directrices Básicos para la Reparación (E/CN.4/1997/104), aprobado por la Subcomisión en 1997; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Americana sobre derechos Humanos de San José de Costa Rica y demás normas concordantes y pertinentes

- **CONTESTACIÓN**

Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho²

El apoderado de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho., describió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, habida cuenta que no tiene legitimación material en la causa por pasiva para responder de fondo sobre los hechos y eventuales perjuicios causados.

En este orden, señala que no existe relación real entre la entidad y las pretensiones que en su contra formulan los actores, razón por la cual no se configura una de las condiciones anteriores necesarias que habilitarían a esta entidad para manifestarse sustancialmente sobre el asunto en cuestión.

Señala, que ningún efecto derivados de la eventual omisión en el deber de protección y prestación de seguridad alegada por los demandantes pueden ser atribuidas al hoy Ministerio de Justicia y del Derecho, ello porque ésta entidad nunca heredó las funciones ni obligaciones contempladas en el Decreto 2816 de 2006 que para la época de los hechos regulaba el Programa de Protección de Derechos Humanos liderado por la Dirección de Derechos Humanos del entonces Ministerio del Interior y de Justicia, dependencia que por la escisión (Decreto 2893/11) quedó incluida en la estructura del actual Ministerio del Interior.

Finalmente, señala que como quiera que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tiene asignada dentro de sus competencias legales ninguna atribución relacionada con las demandadas, en sana lógica jurídica y en concordancia con el artículo 149

² Visible a folios 104-109 del Cuaderno No. 02 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

del CCA, se deberá imponer su absolución por cuanto ésta no fue la autoridad que intervino material y sustancialmente en los hechos que, eventualmente, pudieron haber causado daños y perjuicios a los demandantes.

Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional³

El apoderado de la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional, recorrió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, habida cuenta que en el sub lite, no hay prueba que permita inferir la responsabilidad de la entidad, pues si bien es cierto se indica un daño antijurídico, el mismo no es imputable a la Policía Nacional, dado que no hay elementos de juicio que conduzcan inequívocamente a establecer su responsabilidad.

Indica, que como se desprende de los comunicados que reposan en la demanda, la Policía Nacional en su momento adelantó diversas actuaciones respecto a la protección del señor Sequeda Anaya, y que las mismas dan cuenta de que dichas medidas preventivas, se efectuaron durante su permanencia en el municipio de Tarazá, suscribiendo recomendaciones de seguridad y autoprotección.

Con fundamento en lo anterior, solicita se desatiendan las súplicas de la demanda y condene en costas a la parte actora.

Propone como excepciones "falta de legitimación en la causa por pasiva"; "hecho de un tercero" e "inexistencia de responsabilidad".

Nación – Fiscalía General de la Nación⁴

El apoderado de la Fiscalía General de la Nación, recorrió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, por las siguientes razones:

³ Visible a folios 115-118 del Cuaderno No. 02 digitalizado.

⁴ Visible a folios 126-135 del Cuaderno No. 02 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Señala, que el deber de velar por la protección de las víctimas y testigos radicado en la Fiscalía General de la Nación, surge cuando la vida o la integridad personal de una víctima o testigo se ve amenazada por su participación procesal por su participación en las investigaciones y procesos que sean de conocimiento de la Fiscalía, razón por la cual no es posible extrapolar ese deber de protección a todos los ciudadanos que temen por su vida o por su integridad personal como pretenden los demandantes.

Indica, que a quien corresponde brindar protección a los ciudadanos en situación de desplazamiento es al Ministerio del Interior y de Justicia a través del CRER, quien tiene la competencia para prestar la protección y no la fiscalía.

Enuncia las excepciones de "falta de legitimación en la causa por pasiva"; "inexistencia de nexos causal"; "inexistencia de la obligación de indemnizar" y "tasación excesiva del perjuicio".

Nación – Ministerio del Interior⁵

El apoderado del Ministerio del Interior, recorrió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, por las siguientes razones:

Sostuvo la "inexistencia de falla o falta de servicio a cargo del Ministerio del Interior", en virtud de las gestiones adelantadas en el marco del Programa de Protección en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos, que dieron como resultado "riesgo ordinario".

Igualmente, manifiesta que se desconoce la causa real de la muerte del señor Sequeda por su supervivencia en la ciudad de Medellín y no por las amenazas en su condición de concejal, donde debe prestar mérito que el asesinato no ocurrió en el municipio de Tarazá, lugar donde se originaron las amenazas.

⁵ Visible a folios 147-159 del Cuaderno No. 02 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Señaló que los hechos ocurridos fueron cometidos por personas desconocidas, situación que configura la existencia del "hecho de un tercero" y, finalmente, se presenta la "prohibición de doble reparación económica", en virtud de la reparación económica prevista en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011.

Unidad Nacional de Protección - UNP⁶

El apoderado de la Unidad Nacional de Protección - UNP, recorrió el traslado de la demanda, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, por las siguientes razones:

Señala, que no tuvo conocimiento alguno de la situación de amenaza contra la vida y el desplazamiento del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, situación que impide el estudio de seguridad para prestar la protección.

Indica, que no existe razón legal para hablar de sucesión procesal entre el Ministerio del Interior y la UNP, pues cada una de las dependencias cuenta con patrimonio propio y, para la ocurrencia de los hechos el Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio del interior, a través de la Dirección General para los Derechos Humanos quien tenía su cargo la competencia de protección.

Manifiesta, que también se evidencia la "ineptitud de la demanda", pues no se precisa con claridad la entidad que falló, es decir, el ente responsable y, no existe coherencia entre la exposición de los hechos, las normas violadas y el concepto de violación u omisión, circunstancias que muta esas peticiones en postulaciones inciertas y confusas.

En cuanto a la excepción de "hecho de un tercero", señala que los daños se causaron por personas ajenas al estado, por móviles que aún no han sido esclarecidos en su totalidad y que son ajenos a la función de la entidad.

⁶ Visible a folios 147-159 del Cuaderno No. 02 digitalizado.

Afirma, que los perjuicios materiales y morales, no fueron probados dentro del plenario, siendo obligación de la parte actora producir la prueba del perjuicio y el hecho que la constituye.

A su vez, propone las excepciones de "caducidad" e "incumplimiento de requisito de procedibilidad", pues la conciliación no se adelantó frente a la UNP y, para el año en que se presentó la demanda ya existía la entidad, pudiendo ser convocada en el litigio y, al momento de su vinculación transcurrieron más de dos años desde la ocurrencia del daño.

- SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, en sentencia del 06 de junio de 2019⁷, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Inicialmente, el a quo sostuvo que se encuentra plenamente probado el daño consistente en la muerte violenta del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, en el barrio Córdoba de Medellín, a causa de una herida en la región occipital con arma de fuego, tal como se indica en la inspección técnica a cadáver y en el informe del formato único de noticia criminal.

Asimismo, encontró acreditado que la víctima contaba con una calidad especial, pues se desempeñaba como concejal del Municipio de Tarazá para la fecha de su fallecimiento, tal y como se observa en Declaración de los miembros de la comisión escrutadora municipal de fecha 31 de octubre de 2007, calidad que se corrobora con el certificado suscrito por los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil el 05 de febrero de 2013.

Igualmente, encontró que, previo a su asesinato, el señor Libardo Antonio Sequeda Anaya se encontraba en situación de peligro o riesgo, de lo cual dan cuenta las denuncias presentadas entre marzo y junio de 2009, donde se afirmó que él y otros

⁷ Visible a folios 151-195 del cuaderno No. 3 digitalizado.

concejales del Municipio de Tarazá se encontraban amenazados para la fecha en que ocurrieron los hechos.

Señaló, que a partir de las pruebas aportadas al plenario, aparece claramente demostrado que el fallecido Libardo Antonio Sequeda Anaya, se encontraba en evidente riesgo y, a pesar de las constantes denuncias presentadas, no contaba con la seguridad que su situación ameritaba.

En este orden, sostuvo que (i) las entidades demandadas tuvieron conocimiento no solo de las amenazas concretas contra la vida del exconcejal en razón a su oficio y por la cual se solicitaron medidas de protección, sino también de la situación de orden público que se presentaba en la zona, frente a los concejales del municipio de Tarazá y (ii) no se desplegaron las acciones necesarias y proporcionales al nivel del riesgo en que se encontraba, para precaver el daño.

Por consiguiente, consideró que el daño antijurídico le resulta imputable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y Nación - Ministerio del Interior, a título de falla en el servicio, debido al insuficiente cumplimiento del deber legal de protección pese a estar obligadas a brindar la adecuada protección al señor Libardo Sequeda, en virtud de la posición de garante especialmente por su calidad de concejal municipal del Tarazá.

- RECURSO DE APELACIÓN

Parte demandada – Policía Nacional⁸

La Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional a través de apoderado judicial, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia emitida en primera instancia, con el fin de que se revoque bajo los siguientes argumentos:

Señala, que ninguna prueba obrante en el expediente compromete la responsabilidad de la Policía, ni muestra que la causa del perjuicio fue provocada

⁸ Visible a folios 204-225 del cuaderno No. 3 digitalizado.

por la acción o la omisión de miembros a ella adscritos en desarrollo de su función o uno de sus agentes, pues no existen en el expediente elementos en cuanto a la responsabilidad del Estado, lo que hace establecer de plano que no hay título de imputación jurídica, ni nexo causal entre la actuación del Estado y el resultado dañoso.

Arguye, que como se aprecia en diferentes comunicados en atención a esa calidad política y como se aduce en los hechos del libelo peticionante, la Policía Nacional para el año 2009, tanto en el municipio de Taraza como en la ciudad de Medellín de acuerdo a su situación y nivel de riesgo ordinario se efectuaron acciones preventivas a favor del señor Sequeda Anaya dándole a conocer las medidas de seguridad que le asistía.

Así pues, señala que la institución policial después de haber realizado el estudio de nivel de riesgo para el año 2009, y haber tomado las medidas preventivas que se llevan a cabo frente a la ocurrencia de estas situaciones, no obra prueba alguna que se haya recibido del ciudadano o del Ministerio del Interior y de Justicia información posterior que conllevara a replantear el resultado del estudio de nivel de riesgo efectuado para el año 2009, el cual arrojó un riesgo ordinario.

En ese orden, señala que para el asunto que nos ocupa no existe actuación omisiva alguna como ya se dijo, y además se rompe el nexo de causalidad por estar presente una causal eximente de responsabilidad denominada "hecho de un tercero".

Parte Demandante⁹

La parte demandante a través de apoderado judicial, interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia emitida en primera instancia, con el fin de que se revoque el numeral de la sentencia que dispuso descontar el valor que ya fue reconocido a los demandantes por concepto de ayuda humanitaria, debido a que los demandantes no han recibido a la fecha pago alguno sobre ese concepto.

⁹ Visible a folios 201-203 del cuaderno No. 3 digitalizado.

Indica, además, que es probable que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, antes Acción Social, pudiera haber iniciado el trámite del reconocimiento de la reparación individual por vía administrativa con el estudio técnico sobre la acreditación de la calidad de las víctimas en el caso, pero no existe prueba que demuestre que se culminará satisfactoriamente con dicha reparación o que se efectuará el pago de dicha compensación administrativa a los demandantes, por lo que solicita el pago completo de la indemnización reconocida.

- ALEGACIONES

Parte demandante¹⁰

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado de la parte demandante, oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en el escrito de apelación de sentencia de primera instancia, reiterando que sería desproporcionado descontar lo que no se ha cubierto, pues la entidad ha omitido cumplir con su obligación de compensar a los demandantes.

Unidad Nacional de Protección - UNP¹¹

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado de la parte demandada, oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en el escrito de la contestación de la demanda, reiterando los cargos más relevantes y solicitando se confirme la sentencia dictada en primera instancia.

Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional¹²

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado de la parte demandada, oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de

¹⁰ Visible en el archivo (043) del cuaderno digital.

¹¹ Visible en el archivo (048) del cuaderno digital.

¹² Visible en el archivo (050) del cuaderno digital.

las argumentaciones expuestas en el escrito de apelación, solicitando se revoque la sentencia dictada en primera instancia.

- ACTUACIÓN PROCESAL

El 06 de junio de 2019, el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, en cumplimiento de la medida de descongestión prevista en el Acuerdo PSAA16-10529 de junio de 2016, proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, emitió sentencia y ordenó la devolución del proceso al Juzgado treinta y dos (32) del Circuito de Medellín.¹³

La parte demandante y la Policía Nacional, presentaron dentro de la oportunidad procesal correspondiente, sendos recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia, los cuales fueron debidamente concedidos.¹⁴

Mediante auto de fecha 06 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Antioquia, admitió los recursos de apelación, y mediante auto de fecha 12 de marzo de 2020¹⁵, corrió traslado a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para emitir concepto.¹⁶

No obstante, el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto de fecha 12 de julio de 2023, resolvió decretar la nulidad de lo actuado desde el auto de fecha 12 de marzo de 2020, que corrió traslado para alegar por cuanto no se había notificado de manera personal al Ministerio Público.¹⁷

Una vez se realizó la notificación en debida forma, mediante auto de fecha 21 de septiembre de 2023, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión; oportunidad que atendió oportunamente la parte demandante, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, mientras que el Ministerio Público guardó silencio.¹⁸

¹³ Visible a folios 151-195 del cuaderno No. 3 digitalizado.

¹⁴ Visible a folios 241-242 del cuaderno No. 3 digitalizado.

¹⁵ Visible a folio 245 del cuaderno No. 3 digitalizado.

¹⁶ Visible a folio 246 del cuaderno No. 3 digitalizado.

¹⁷ Visible en el archivo (034) del cuaderno digital.

¹⁸ Visible en el archivo (039) del cuaderno digital.

En desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el Acuerdo No. PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023¹⁹, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se remitió el presente expediente al Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para proferir sentencia.

Mediante auto No. 083 de fecha 20 de octubre de 2023, esta Corporación, avocó el conocimiento del presente proceso.

III. CONSIDERACIONES

- Competencia

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 art. 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión en el PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023²⁰, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

- Problema Jurídico

En los términos de los recursos de apelación interpuestos, el problema jurídico en el caso *sub lite* se contrae a determinar si se encuentran demostrados en el plenario los elementos de la responsabilidad del Estado y, especialmente, si las pruebas aportadas dan lugar a imputar responsabilidad a las demandadas, en razón a la

¹⁹ Acuerdo PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones”.

²⁰ Acuerdo PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones”.

muerte del concejal Libardo Antonio Sequeda Anaya, en los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2010, en el barrio Córdoba de Medellín.

Así las cosas, procede la Sala a examinar de fondo el material probatorio que obra en el expediente, no obstante, antes de entrar al análisis, resulta oportuno formular algunas consideraciones relacionadas con (i) los elementos de la responsabilidad del Estado; (ii) Responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio; (iii) Responsabilidad por omisión en el deber de seguridad y protección del Estado para con las personas residentes en el territorio nacional, (iv) para descender al caso concreto.

- **Tesis**

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, por cuanto se acreditó que el daño antijurídico en el proceso de la referencia le resulta imputable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y Nación - Ministerio del Interior, a título de falla en el servicio, debido al insuficiente cumplimiento del deber legal de protección al señor Libardo Sequeda Anaya, por su calidad de concejal municipal del Tarazá, Antioquia. en virtud de la posición de garante que tiene el Estado.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Elementos de Responsabilidad Extracontractual del Estado

La responsabilidad del Estado encuentra sustento jurídico en el artículo 90 constitucional, cláusula general de responsabilidad extracontractual del Estado, que al efecto es perentorio en afirmar que *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*.

Según el precitado artículo de la Constitución Política, todo daño antijurídico que pueda ser imputado a una autoridad pública por acción u omisión compromete su responsabilidad patrimonial, así pues, para que la responsabilidad de la administración surja, se requiere que exista un daño antijurídico, esto es, una lesión

de bienes jurídicos que el sujeto determinado no está en la obligación de soportar, daño este que debe ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida; aunado a ello, se requiere que ese daño antijurídico sea imputable al Estado, lo que es lo mismo, que haya un nexo o vínculo de causalidad entre la acción u omisión de la autoridad pública y el daño antijurídico.

En cuanto al daño antijurídico, el H. Consejo de Estado²¹ ha señalado que éste se define como *“La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*, en otros términos, *aquel que se produce a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación.”*

A su vez en relación con la naturaleza del daño antijurídico, dicha Corporación²² ha sostenido reiteradamente que *“ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario. En este sentido se ha señalado que: “en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico.”*

Así las cosas, cuando resulte probado el daño antijurídico por parte de quien lo alega, se hace necesario determinar el criterio de imputabilidad del daño a la administración, por lo que, en este sentido, el H. Consejo de Estado²³, señaló:

(...)

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias de 11 de noviembre de 1999. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11499 y del 27 de enero de 2000. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 10867, entre otras. *Cfr.* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero de 30 de julio de 2008. Exp. 15726.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601.

²³ Consejo De Estado - Sala de Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - SUBSECCION C - Consejera ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE LA HOZ - Bogotá D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil doce (2012) - Radicación número: 52001-23-31-000-1997-08790-01(24776) Actor: JOEL MACÍAS CATUCHE Y OTROS; Ddo: CAJANAL Y OTRO, Referencia: APELACION DE SENTENCIA. ACCION DE REPARACION DIRECTA.

“En lo relativo a la imputación, se entiende que se trata de la “atribución de la respectiva lesión” en consecuencia, “la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política”(…)

De conformidad con lo planteado en precedencia, para endilgar responsabilidad al Estado, debe acreditarse la existencia de un daño antijurídico, y que dicho daño pueda ser imputable al Estado, bajo cualquiera de los títulos de atribución de responsabilidad, la falla del servicio, el daño especial, el riesgo excepcional, entre otros, los cuales deben analizarse de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto.

- Responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio

El principio constitucional de responsabilidad estatal consagrado en el artículo 90 de la Constitución, indica que el Estado será responsable por los daños antijurídicos que por acción u omisión le sean imputables.

De acuerdo con la anterior disposición, el Consejo de Estado ha establecido, a través de su jurisprudencia que los fundamentos de imputación que estructuran la responsabilidad del Estado por hechos de terceros pueden variar según el caso, así:

- i) Se imputará responsabilidad bajo el régimen subjetivo por falla del servicio si la conducta estatal de la cual se deriva el daño antijurídico es ilícita -contraria a los deberes jurídicos impuestos al Estado-, y el daño se atribuye a ésta;
- ii) La conducta estatal generadora del daño es lícita, pero comporta riesgo, y el daño es producto de la materialización de dicho riesgo de carácter excepcional, el cual es creado conscientemente por el Estado en cumplimiento de sus deberes constitucional y legalmente asignados, el

régimen de responsabilidad aplicable será el objetivo por riesgo excepcional; y

- iii) Si la conducta estatal es lícita, no comporta riesgo y se desarrolla en beneficio del interés general, pero en todo caso produce un daño grave o anormal que rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas, se deberá aplicar el régimen de responsabilidad objetivo.

En caso de advertirse la existencia de una falla, el asunto se examinará bajo ese régimen de imputación, pues se recuerda, la falla del servicio es el título jurídico de imputación de responsabilidad estatal por excelencia.

En efecto, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 19 de abril de 2012²⁴, unificó su posición para señalar que, al no existir consagración constitucional de ningún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez encontrar los fundamentos jurídicos de sus fallos, por lo que los títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia.

El título de imputación de la falla del servicio tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención -deberes negativos- como de acción -deberes positivos- a cargo del Estado; empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es menester acreditar, a título de ejemplo, i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración.

- De la omisión en el deber de prestar seguridad y protección por parte del Estado

Ahora bien, cabe destacar que, en tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, el H. Consejo de Estado ha

²⁴ Sentencia de 7 de abril de 2011, expediente 20750, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, la Sección Tercera del Consejo de Estado.

considerado que los mismos pueden ser imputables al Estado cuando *i)* en la producción del hecho dañoso intervino o tuvo participación la Administración Pública a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio; *ii)* en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado o, *iii)* cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron o, *iv)* porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó actuación alguna dirigida a su protección²⁵.

Respecto de los deberes de seguridad y protección del Estado para con las personas residentes en el territorio nacional, la jurisprudencia de tiempo atrás, ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: **a)** Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; **b)** se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; **c)** no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones²⁶.

En similar sentido, la jurisprudencia ha planteado varios criterios para valorar la falla del servicio con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al Estado: **i) que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos hubiese “conocimiento generalizado” de la situación de orden público de una zona, que afecte a organizaciones y a personas relacionadas con éstas; ii) que se tuviere conocimiento de “circunstancias particulares” respecto de un**

²⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias de 8 de noviembre de 2016, Exp. 40.341, del 26 de febrero de 2015, Exp. 30.885 y del 26 de agosto de 2015, Exp. 36.374, entre otras.

²⁶ Ver, entre otras, sentencias de 11 de octubre de 1990, Exp. 5737; 15 de febrero de 1996, Exp. 9940; 19 de junio de 1997, Exp. 11.875; 30 de octubre de 1997, Exp. 10.958 y 5 de marzo de 1998, Exp. 10.303. más recientemente, consultar sentencias de esta Subsección proferidas el 26 de agosto de 2015, Exp. 36.374 y el 8 de noviembre de 2016, Exp. 40.341, entre otras.

grupo vulnerable; iii) que exista una situación de “riesgo constante”; iv) que haya conocimiento del peligro al que se encuentre sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejerza, y; vi) que no se hubiesen desplegado las acciones necesarias para precaver el daño²⁷.

En términos generales, cabe señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto del tema, se ha servido de este criterio de imputación objetiva -posición de garante institucional-, en múltiples eventos, para declarar la responsabilidad del Estado por falla del servicio en supuestos en los cuales se esperaba una conducta activa de la Administración pública y, concretamente, de las fuerzas militares en la protección de los ciudadanos que se han visto afectados por la acción de grupos criminales, lo que ha supuesto un significativo avance, ya que al margen de que causalmente el daño haya sido producto del actuar de un tercero, el mismo en esos casos específicos, se ha declarado imputable a la organización estatal como consecuencia del desconocimiento de la posición de garante institucional mencionada²⁸.

En similar sentido al derecho interno, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en relación con la responsabilidad de los Estados por el hecho de particulares, la Corte IDH ha precisado que el Estado está llamado a responder dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto y atendiendo al grado de previsibilidad y de los medios que tenía para contrarrestarlo. Sobre el particular ha discurrido de la siguiente manera:

“Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencias del 31 de enero de 2011, Exp. 17.842 y del 1° de febrero de 2016, Exp. 48.842, ambas con ponencia del Consejero Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2007, Exp. 16894, M.P. Enrique Gil Botero; sentencia del 26 de marzo de 2009, Exp. 17994, M.P. Enrique Gil Botero, sentencia del 11 de agosto de 2011, Exp. 20.753, entre muchas otras.

de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención²⁹ (negritas adicionales).

En otra oportunidad, al pronunciarse sobre la responsabilidad internacional del Estado colombiano por el hecho ilícito de un grupo paramilitar, la Corte IDH razonó de la forma que sigue:

“Para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción.

*En efecto, el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues **sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.** Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía*³⁰ (negritas adicionales).

De esta forma, el Estado puede ser responsable por las violaciones convencionales cometidas en forma directa por sus agentes (de cualquier órgano del Estado), o bien como resultado de una omisión suya en aquellos casos en los que particulares afectan los derechos convencionales, pues se ha de entender que el Estado no realizó una adecuada labor de control sobre tales actos ilícitos, pese a que eran previsibles y, de esta manera, incumplió la obligación de garantizar activamente el libre y pleno ejercicio de los derechos contenidos en la Convención³¹.

- CASO CONCRETO

Previo a resolver, es menester de esta Sala de Decisión, recordar que el juez de primera instancia, accedió parcialmente a las pretensiones de los demandantes, por

²⁹ CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 173 y, en similar sentido, consultar, *Caso Masacre de Pueblo Bello*, sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 123.

³⁰ CrIDH, *Caso Masacre de Pueblo Bello*, sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 123.

³¹ Claudio Nash Rojas, *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos*, Segunda Ed, Santiago de Chile, 2009. p. 30.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

cuanto consideró que el daño antijurídico le resulta imputable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y Nación - Ministerio del Interior, a título de falla en el servicio, debido al insuficiente cumplimiento del deber legal de protección, en virtud de la posición de garante especialmente por su calidad de concejal municipal del Tarazá.

En el curso de la apelación, la Policía Nacional centra su reproche contra la sentencia de primera instancia, señalando en primer lugar, que ninguna prueba obrante en el expediente compromete la responsabilidad de la Policía, ni muestra que la causa del perjuicio fue provocada por la acción o la omisión de miembros a ella adscritos en desarrollo de su función o uno de sus agentes, pues no existen en el expediente elementos en cuanto a la responsabilidad del Estado, lo que hace establecer de plano que no hay título de imputación jurídica, ni nexo causal entre la actuación del Estado y el resultado dañoso.

De otro lado, la parte demandante indicó que se debe revocar el numeral de la sentencia que dispuso descontar el valor que ya fue reconocido a los demandantes por concepto de ayuda humanitaria, toda vez que los demandantes no han recibido a la fecha pago alguno sobre ese concepto.

- Análisis de las pruebas - Hechos probados

Hechas las anteriores precisiones, procede la Sala a verificar las pruebas relevantes allegadas al proceso:

DOCUMENTALES

- Certificado Registraduría Nacional del Estado Civil correspondiente a su elección para el periodo 2008-2011.³²

³² Visible a folios 176 del cuaderno No. 1 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

- Registro Civil de nacimiento del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya y su correspondiente registro civil de defunción.³³
- Registro Civil de nacimiento de Luz Melfi Oquendo³⁴, Gleider Antonio Sequeda Oquendo³⁵, Breider Sequeda Oquendo³⁶, Geider Sequeda Oquendo³⁷.
- Informe ejecutivo emitido por la Fiscalía General de la Nación, sobre los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2010.³⁸
- Investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación, sobre los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2010, con ocasión a los ocurridos el 22 de mayo de 2010.³⁹
- Oficio No. 0002416/SIPOL-COMAN-24.5 de fecha 29 julio de 2009, emitido por la Policía Nacional.⁴⁰
- Oficio de fecha 30 julio de 2009, remitido por el señor Libardo Antonio al Presidente de Concejo Municipal de Tarazá Antioquia, informando amenazas.⁴¹
- Denuncia de fecha 08 de junio de 2009 ante la Fiscalía General de la Nación, presentada por Libardo Antonio Sequeda Amaya, en razón a amenazas contra su humanidad.⁴²
- Certificado emitido por la Directora Nacional de atención y trámites de quejas de la Defensoría del Pueblo, dando cuenta de las amenazas recibidas por el señor Libardo Antonio Sequeda y otros concejales.⁴³

³³ Visible a folios 4 y 5 del cuaderno No. 1 digitalizado.

³⁴ Visible a folios 7 del cuaderno No. 1 digitalizado.

³⁵ Visible a folios 8 del cuaderno No. 1 digitalizado.

³⁶ Visible a folios 9 del cuaderno No. 1 digitalizado.

³⁷ Visible a folios 10 del cuaderno No. 1 digitalizado.

³⁸ Visible a folio 7-18 del cuaderno No. 4 digitalizado.

³⁹ Visible en el cuaderno No. 4 digitalizado.

⁴⁰ Visible a folios 12 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴¹ Visible a folio 13 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴² Visible a folios 14-17 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴³ Visible a folios 18 del cuaderno No. 1 digitalizado.

- Medidas de autoprotección de fecha 27 de diciembre de 2009, remitas por la Policía Nacional.⁴⁴
- Certificación expedida por el Presidente del Concejo del Municipio de Tarazá Antioquia, donde certifica que el señor Libardo Antonio Anaya se desempeñó como concejal de esa localidad.⁴⁵
- Denuncia presentada por los concejales acudieron ante el Ministerio del Interior y Justicia, para poner de presentes las constantes denuncias que recaen ellos y solicitan especial protección de sus vidas.⁴⁶
- Respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia en el cual el programa de protección informa que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, recomendó no aprobar la solicitud de adopción de medidas de protección, en consideración al estudio técnico de nivel de riesgo que arrojó como resultado ordinario.⁴⁷
- Certificado de fecha 18 de marzo de 2009, expedido por el Personero Municipal de Tarazá - Antioquia, en el que da cuenta que el señor Antonio José Trejos Osorio, igualmente en calidad de concejal y compañero del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, informa que han sido objeto de amenazas de orden personal por parte de personas desconocidas en el corregimiento de "El Doce".⁴⁸
- Oficio remitido por el Secretario General y de Gobierno de Tarazá, informaron al Secretario de Gobierno Departamental que, los señores Antonio José Trejos Osorio, Oscar de Jesús Sánchez Valencia y Libardo Antonio Sequeda Anaya, concejales del municipio de ese municipio, para el mes de junio de 2009, presentaron sendas denuncias por amenazas de muerte provenientes de grupos armados al margen de la Ley.⁴⁹

⁴⁴ Visible a folios 20 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴⁵ Visible a folios 21 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴⁶ Visible a folios 32-33 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴⁷ Visible a folios 36 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴⁸ Visible a folio 4 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁴⁹ Visible a folio 43 del cuaderno No. 1 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

- Oficio remitido por la Secretaría de Gobierno de Antioquia al comandante del Departamento de Antioquia, en el que da cuenta que los concejales Libardo Antonio Sequeda Anaya y otras dos personas más denunciaron amenazas en contra de su humanidad por el grupo criminal denominado “Los Paisas”. Asimismo, dan cuenta que se encuentran residiendo en la ciudad de Medellín y manifiestan temor de regresar al Municipio de Tarazá.⁵⁰

Dilucidado lo anterior, este Cuerpo Colegiado se ocupará de determinar si las pruebas descritas en líneas atrás, acreditan cada uno de los elementos necesarios para declarar la responsabilidad de las entidades demandadas.

- **El daño antijurídico en el caso concreto**

En el caso concreto, se logró acreditar que el señor Libardo Antonio Sequeda Anaya para la época de los hechos, 22 de mayo de 2010, se desempeñaba como concejal del Municipio de Tarazá, de conformidad con la copia de la credencia E-27 de la Registraduría Nacional del Estado Civil correspondiente a su elección para el periodo 2008-2011 y la certificación expedida por el Presidente del Concejo del Municipio de Tarazá Antioquia.⁵¹

Asimismo, de acuerdo con los hechos debidamente probados, los fundamentos jurídicos enunciados y las argumentaciones de las partes, se encuentra debidamente acreditado **el daño** alegado en la demanda, consistente en la muerte violenta del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, el 22 de mayo de 2010, al ser impactado con proyectil de arma de fuego en la región occipital, tal como se indica en la inspección técnica a cadáver⁵², en el informe del formato único de noticia criminal⁵³, y su registro civil de defunción allegado al plenario⁵⁴.

Dicho lo anterior, procede la Sala a establecer si este daño, de acuerdo a las circunstancias fácticas le es o no imputable a la entidad demandada.

⁵⁰ Visible a folio 55 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁵¹ Visible a folios 176 y 198 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁵² Visible a folio 19-24 del cuaderno No. 4 digitalizado.

⁵³ Visible a folio 4 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁵⁴ Visible a folio 4 del cuaderno No. 1 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

- **De la imputación del daño antijurídico en el caso concreto**

En cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se produjo el daño, en el formato único de noticia criminal se dejó consignado lo siguiente⁵⁵:

“(...) Hoy 22 de mayo de 2010 siendo las 21:38 horas somos informados por la central de comunicaciones del C.T.I de un cuerpo sin vida masculino en la cra 70 frente 79ª -103 barrio Córdoba. Hechos aproximadamente a las 21:20 horas por arma de fuego. La víctima respondía al nombre de Libardo Antonio Sequeda. Una vez conocida la noticia las unidades oro 20-12-23-36 nos dirigimos al lugar de la diligencia donde se realizan las respectivas labores técnicas e investigativas”.

Asimismo, se destaca el informe ejecutivo emitido por la Fiscalía General de la Nación⁵⁶, del cual se extrae de manera literal:

*“EL DÍA 22 DE MAYO DE 2010 APROXIMADAMENTE A LAS 21:20 HORAS EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN ABRRIIO CORDOBA CARRERA 70 NUMERO 79ª-103 TIENDA UMEFA SE ENCONTRABA DEPARTIENDO CON SUS AMIGOS EL HOY OCCISO LIBARDO ANTONIO SEQUEDA ANAYA CUANDO A EL (SIC) LUGAR LLEGAN AL PARECER DOS INDIVIDUOS EN UNA MOTO YAMAHA TIPO DT, COLOR ROJO SE DESCONOCEN LAS PLACAS. LLEGAN A LA TIENDA UMEFA, EL CONDUCTOR VESTÍA CAMISETA DE COLOR CLARO, PANTALÓN JEANS AZUL Y CASCO DE COLOR NEGRO. EL PARRILLERO SE DIRIGE A LA IENDA LE PIDE AL TENDERO EL SEÑOR HUGO DE JESÚS VERGARA QUE LE DE VENDA UN CIGARRILLO Y UNA CAJA DE CHICLES, EL TENDERO DA LA VUELTA DE DE (SIC) INMEDIATO COMIENZAN UNOS DISPAROS. **EL AGRESOR COMIENZA A DISPARAR CONTRA LA HUMANIDAD DEL CONCEJAL EL SEÑOR LIBARDO ANTONIO SEQUEDA ANATA EN AL PARECER 3 O 4 OPORTUNIDADES, POR LA GRAVEDAD DE SUS HERIDAS FALLECE EN EL LUGAR.** EL AGRESOR AL DISPARA INDISCRIMINADAMENTE CONTRA LA VIDA DEL SEÑOR LIBARDO ANTONIO SWQUEDA ANAYA DEJA HERIDO EN SU ESPALDA A UN CLIENTE DE LA TIENDA EL SEÑOR ANOTNIO JOSÉ CASTAÑEDA OSPINA. EL AGRESOR CORRE Y SE MONTA DE NUEVO A LA MOTO DT COLOR ROJO, EN LA CUAL SE ENCUENTRA SU CÓMPLICE Y HUYEN DE EL (SIC) LUGAR (...)”*

Seguidamente obra la entrevista formal de la señora Ana Inés Suarez Arrubla, quien se encontraba en el lugar de los hechos, y al respectó relató:

" (...) como a las 09:30 o 10 de la noche nos arrimamos a tomar un fresco a una tiendecita cuando estábamos en la tienda llego una moto con dos personas, uno de ellos se bajó y pidió un cigarrillo y tumix (...) de pronto se oyó un tastazo, puros disparos, yo miré para todos lados, vi que ese de casco de pantalón negro y chaleco

⁵⁵ Visible a folio 1-4 del cuaderno No. 4 digitalizado.

⁵⁶ Visible a folio 7-18 del cuaderno No. 4 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

se montó en la moto y se fue y un señor de camisa verde estaba tirado en el piso (...)"

Ahora bien, para efectos de establecer si en el presente caso, la responsabilidad por la muerte del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya le resulta o no imputable a las entidades demandadas, a la luz de los presupuestos descritos en el marco normativo anterior, se deberán analizar **i)** si la muerte del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya tuvo relación directa con el cargo que desempeñaba, y **ii)** si las entidades demandas conocieron oportunamente de amenazas en contra del hoy finado.

En primer lugar, se encuentra acreditado que, previo a su fallecimiento, el señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, en calidad de concejal del Municipio de Tarazá, se encontraba en situación de peligro o riesgo, de lo cual dan cuenta las denuncias presentadas entre marzo y junio de 2009, donde se afirmó que él y otros concejales de esa municipalidad, se encontraban amenazados para la fecha en que ocurrieron los hechos.

En tal sentido, se observa el certificado de fecha 18 de marzo de 2009⁵⁷, expedido por el Personero Municipal de Tarazá - Antioquia, en el que da cuenta que el señor Antonio José Trejos Osorio, igualmente en calidad de concejal y compañero del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, informa que han sido objeto de amenazas de orden personal por parte de personas desconocidas en el corregimiento de "El Doce".

Asimismo, obra denuncia de fecha 08 de junio de 2009 ante la Fiscalía General de la Nación⁵⁸, presentada por Libardo Antonio Sequeda Amaya, en razón a amenazas contra su humanidad, en el que relató lo siguiente:

"(...) RESULTA QUE A RAZ DE NOSOTROS PARTICIPAR EN LOS CONSEJOS DE SEGURIDAD EN TARAZA CON EL BATALLON RIFLE Y CONSEJOS DE SEGURIDAD CON LA POLICIA, *HEMOS RECIBIDO UNAS AMENAZAS DE UN GRUPO QUE SE DENOMINA "LOS PAISAS" BANDAS EMERGENTES AL MANDO VICTOR CAPARRAPO, ALIAS "VIEJO VICTOR". EL SABADO 28 DE MAYO [DE 2009] ESTABAMOS GESTIONANDO EN EL CONSEJO MUNICIPAL Y TELEFONICAMENTE*

⁵⁷ Visible a folio 4 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁵⁸ Visible a folios 14-17 del cuaderno No. 1 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

NOS LLAMARON Y NOS DIJERON QUE NO VIAJARAMOS AL CORREGIMIENTO QUE PORQUE NOS IBAN A ASESINAR ESE MISMO DIA Y A LAS SEIS DE LA TARDE LLAMARON A UNA HERMANA MIA DE NOMBRE NANCY SEQUEDA, PREGUNTANDOLE QUE SI LOS CONSEJALES OSCAR SANCHEZ Y LIBARDO SEQUEDA IBAN EN EL BUS DE SEIS DE LA PARTE PARA LA CAUCANA Y ELLA PREGUNTO QUE QUIEN ERAN LOS QUE LLAMABAN Y QUE PARA QUE NOS NECESITABAN, ELLOS NUNCA LES DABAN SUS NOMBRES, SINO QUE LE DIJERAN, DISQUE HIJUE. DIGAMOS SI NOSOTROS ESTABAMOS EN TARAZA O IBAMOS EN EL CARRO. LUEGO LLAMARON AL SELOR LUIS USUGA, QUIEN ES MI SOBRINO, LO LLAMARON AL CELULAR Y LE HICIERON LA MISMA PREGUNTA Y 2L LES DIJO QUE NO SABIA SI YO ESTABA EN TARAZA O NO. A RAIZ DE ESO SE NOS ACERCO UNA SECORA DEL CORREGIMIENTO Y SE DIRIGIO A OSCAR SANCHEZ Y LE DIJO QUE QUERIA HABLAR CON EL Y LE MANIFESTO CUANDO SE ENCONTRARON, QUE NOS FUERAMOS DEL CORREGIMIENTO, QUE PORQUE TENIAN UN PLAN PARA ASESINARNOS OSEA A OSCAR SANCHEZ Y A MI PERSONA Y QUE UN HOMBRE DE ESA ORGANIZACION LE DIJO A ESA SEÑORA QUE TENIAN PLANIADO MATARNOS EN LA VIA Y QUE A EL LE DABA PESAR, Y ENTONTES LE DIJERON A ESA SEÑORA QUE NOS COMUNICARA LA SITUACION. TODOS ESTOS HECHOS ESTAN EN CONOCIMEINTO DE LA FUERZA PUBLICA, EL EJERCITO NACIONAL Y LA POLICIA Y A RAIZ DE ESTO SE HIZO UN CONSEJO DE SEGURIDAD EL DIA PRIMERO DE JULIO, DONDE LAS FUERZAS MILITARES Y LA POLICIA NACIONAL, NO ME ASEGURABAN NUESTRA SEGURIDAD EN EL CORREGIMIENTO A LAS 24 HORAS, PORQUE TIENE POQUITA CAPACIDAD DE PERSONAL. A ATRAVEZ DE ESO NOS TOCO TRASLADARNOS A LA CIUDAD DE MEDELLIN POR ESTAS AMENAZAS DE ESOS GRUPOS ILEGALES QUE DIA A DIA LE HACEN DAÑO A NUETRA REGION. TAMBIEN NO DIRIGIMOS EL DIA 10 DE DICIEMBRE DE 2008 A LA PERSONERIA MUNICIPAL Y LA FISCALIA DE TARAZÁ A INFORMARLES DE UNAS AMENAZAS DEL FRENTE 18 Y 32 DE LA FARC QUE OPERA EN NUESTRA REGION AL MANDO DE "TOTO MIERDA" Y "PELUZA" Y A RAIZ DE ESTO PORQUE TRABAJAMOS CON FAMILIAS GUARDABOSQUES Y NOS ASESIRARON DOS COMPAÑEROS DE FAMILIAS GUARDABOSQUES... PORQUE NO ESTABAMOS DE ACUERDO CON LOS CULTIVOS ILICITOS... Y A RAIZ DE ESTOS PROYECTOS DEL GOBIERNO NOS HA GENERADO TODAS ESTAS AMENAZAS CON ESTOS GRUPOS Y QUE PADECEMOS EN NUESTRO MUNICIPIO Y POR ESO PEDIMOS PROTECCIÓN COMO CONSEJALES DE ESTE MUNICIPIO ANTE EL GOBIERNO NACIONAL." (Subrayas y negrillas de la Sala)

Seguidamente, obra en el plenario, certificado de fecha 23 de junio de 2009⁵⁹, en el que se indica que los concejales Libardo Antonio Sequeda Anaya, Antonio José Trejos Osorio y Oscar Sánchez, estuvieron en la Defensoría del Pueblo, con el fin de poner en conocimiento queja por amenaza con su vida y su integridad personal.

En esa misma fecha, los concejales acudieron ante el Ministerio del Interior y Justicia, para poner de presentes las constantes denuncias que recaen ellos y solicitan especial protección de sus vidas⁶⁰, en los siguientes términos:

⁵⁹ Visible a folios 18 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁶⁰ Visible a folios 32-33 del cuaderno No. 1 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

“(…) Los abajo firmantes, con toda consideración y respeto nos dirigimos a Usted, a fin de solicitarle protección especial para la conservación e Integridad de nuestras vidas, toda vez que estamos amenazados de muerte por grupos armados al margen de la ley.

Somos concejales en ejercicio del Municipio de Tarazá, departamento de Antioquia, y en la actualidad estamos residenciados y ejercemos nuestra calidad de ediles, en la ciudad de Medellín.

Nuestro compromiso de trabajo serio y responsable, con las comunidades del municipio, se ha cristalizado en las permanentes denuncias que hemos realizado, sobre la presencia de grupos armados al margen de la ley, situación que hemos puesto en conocimiento de las autoridades locales y departamentales, tanto de la Policía como del Ejército Nacional; lo anterior ha desencadenado las amenazas de las cuales somos víctimas.

En consecuencia, reiteramos nuestra solicitud para que dentro de las competencias que asisten a la entidad que representa, podamos tener de su parte una respuesta positiva a nuestra petición, la cual está fundamentada en todas las peticiones quejas, que por escrito y de manera oral, hemos hecho, sin encontrar respuesta positiva a la fecha (...).”

Adicionalmente, obra prueba de que el Secretario General y de Gobierno de Tarazá, informaron al Secretario de Gobierno Departamental que, los señores Antonio José Trejos Osorio, Oscar de Jesús Sánchez Valencia y Libardo Antonio Sequeda Anaya, concejales del municipio de ese municipio, para el mes de junio de 2009, presentaron sendas denuncias por amenazas de muerte provenientes de grupos armados al margen de la Ley.⁶¹

Seguidamente, obra oficio remitido por la Secretaría de Gobierno de Antioquia al comandante del Departamento de Antioquia⁶², en el que da cuenta que los concejales Libardo Antonio Sequeda Anaya, Antonio Trejos, Oscar de Jesús Sánchez denunciaron amenazas en contra de su humanidad por el grupo criminal denominado “Los Paisas”. Asimismo, se deja consignado que los denunciados se encuentran residiendo en la ciudad de Medellín y manifiestan temor de regresar al Municipio de Tarazá.

⁶¹ Visible a folio 43 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁶² Visible a folio 55 del cuaderno No. 1 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

En razón a estas denuncias, mediante Oficio No. 0002416/SIPOL-COMAN-24.5 de fecha 29 julio de 2009,⁶³ la Policía Nacional dio respuesta la solicitud del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, proponiendo realizar alianzas estratégicas de seguridad con los demás organismos de la fuerza pública en la jurisdicción, con revistas permanentes en su residencia y sitio de trabajo, mediante patrullajes con los medios y el personal disponible, empero, no obra prueba de que efectivamente se hayan puesto en marcha las medidas referidas con el fin de salvaguardar su integridad personal.

Además, el oficio da cuenta de las recomendaciones generales de seguridad y autoprotección dadas en el año 2009, pero no se implementó por parte de la Policía Nacional algún mecanismo eficaz encaminado a proteger la integridad física de las autoridades locales, desconociendo el alto nivel de riesgo de muerte en el que se encontraban los denunciados, y en general, de toda la población de esa municipalidad.

Dada la persistencia de las amenazas, y ante la falta de gestión de las entidades enunciadas, mediante oficio de fecha 30 julio de 2009⁶⁴, el señor Libardo Antonio informó al Presidente de Concejo Municipal de Tarazá Antioquia que por motivos de su seguridad y por las amenazas que pesan en su contra, decidió radicarse fuera de la ciudad y sesionar a distancia, tal como se extrae:

“(...) me permito informarle que debido a amenazas recibidas por vía telefónica en donde se pone en riesgo mi vida so pena de permanecer en el municipio y dado que las autoridades me han recomendado ser prudente, he decidido radicarme por fuera del corregimiento de la Caucana (Tarazá), lugar donde resido y aislarme en la ciudad, por lo menos hasta que la situación de orden público se mejore o cesen las amenazas en mi contra”.

No obstante, el 8 octubre de 2009, el Ministerio del Interior y de Justicia, da respuesta al requerimiento de protección solicitado con fundamento en el Decreto 2816 de 22 de agosto de 2009, informando de manera textual lo siguiente *“Se recomendó no aprobar la solicitud de adopción de medidas de protección, en*

⁶³ Visible a folios 12 del cuaderno No. 1 digitalizado.

⁶⁴ Visible a folio 13 del cuaderno No. 1 digitalizado.

*consideración a que el estudio técnico de nivel de riesgo arrojó como resultado “ordinario”.*⁶⁵ (Subrayas de la Sala)

A partir de todo lo anterior, se encuentra demostrado que **i)** la muerte violenta del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya, tuvo relación con directa con el cargo que desempeñaba para la época de los hechos, debido a su condición de concejal del Municipio de Tarazá y por haber participado en el programa del gobierno nacional denominado “Familias Guardabosques”, donde se pretendía erradicar cultivos ilícitos y reemplazarlos por productos agrícolas, y en razón a las constantes amenazas contra su vida, las cuales, lamentablemente se concretaron en Medellín el día 22 de mayo de 2010; además, se observa que **ii)** las entidades demandas conocieron oportunamente de amenazas en contra del hoy finado, empero pese a las reiterativas denuncias, no contó con la seguridad que su situación ameritaba, ni se previó por desplegar las acciones necesarias y proporcionales al nivel del riesgo en que se encontraba el hoy asesinado, para precaver el daño.

Es de resaltar, que aunque el estudio técnico haya arrojado como resultado “ordinario”, la situación que padecía el finado no era de poca monta, pues no tiene sentido que luego de haber denunciado sendas amenazas por parte de grupos armados al margen de la Ley, e incluso de frentes de guerrillas de las FARC, y este siga categorizado como un “riesgo ordinario” a la luz de su condición de sujeto de protección especial como concejal (Decreto 2816 de 2009), y peor aún, no se le haya prodigado la protección requerida; lo que pone de presente la real omisión del deber legal establecido normativa y jurisprudencialmente en cabeza de las demandadas.

Incluso, aun cuando el estudio técnico no consignó un alto riesgo, ello no significa que no se le debía brindar protección al solicitando, máxime cuando existían serios motivos para inferir el grave riesgo en que se encontraba la referida persona en atención a su investidura y sus funciones, dada la presencia de los grupos subversivos que se habían asentado en la población, es decir que existían circunstancias especiales que le indicaban a las demandadas que la vida del

⁶⁵ Visible a folios 36 del cuaderno No. 1 digitalizado.

concejal corría peligro para que oficiosamente debiera desplegar una actividad especial para su protección.

En este sentido, no resulta de recibo el argumento del recurso de apelación presentado por la Policía Nacional, en la que manifiesta que al no haber arrojado un mayor nivel de riesgo, sino un riesgo “ordinario” no pudieron adoptar mayores medidas de protección, pues las circunstancias particulares del caso eran suficientes para que la víctima de amenazas en su condición especial de concejal del Municipio de Tarazá hubiera recibido del Estado a través de la Policía Nacional, la protección adecuada para garantizarle su vida e integridad, máxime cuando la institución policial, era consciente del riesgo al cual se encontraban sometidos los funcionarios, autoridades locales de ese municipio, y comunidad en general, debido a la abundante presencia subversiva armada en ese lugar, lo cual, se itera, ameritaba que oficiosamente se le brindara la debida protección especial.

Respecto de los deberes de seguridad y protección del Estado para con las personas residentes en el territorio nacional, la jurisprudencia de tiempo atrás, ha precisado que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: **a)** Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; **b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona;** **c) no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones**⁶⁶.

En similar sentido, la jurisprudencia ha planteado varios criterios para valorar la falla del servicio con base en la cual cabe endilgar la responsabilidad patrimonial al

⁶⁶ Sentencias de 11 de octubre de 1990, Exp. 5737; 15 de febrero de 1996, Exp. 9940; 19 de junio de 1997, Exp. 11.875; 30 de octubre de 1997, Exp: 10.958 y 5 de marzo de 1998, Exp. 10.303. más recientemente, consultar sentencias de esta Subsección proferidas el 26 de agosto de 2015, Exp. 36.374 y el 8 de noviembre de 2016, Exp. 40.341, entre otras.

Estado: **i)** que con anterioridad y posterioridad a la ocurrencia de los hechos hubiese “*conocimiento generalizado*” de la situación de orden público de una zona, que afecte a organizaciones y a personas relacionadas con éstas; **ii)** que se tuviere conocimiento de “*circunstancias particulares*” respecto de un grupo vulnerable; **iii)** que exista una situación de “riesgo constante”; **iv)** que haya conocimiento del peligro al que se encuentre sometida la víctima debido a la actividad profesional que ejerza, y; **vi)** que no se hubiesen desplegado las acciones necesarias para precaver el daño⁶⁷.

Bajo esta línea, la Sala comparte la decisión adoptada por el juez *a quo*, y en tal sentido, se considera que el daño antijurídico le resulta imputable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y Nación - Ministerio del Interior, a título de falla en el servicio, debido al insuficiente cumplimiento del deber legal de protección pese a estar obligadas a brindar la adecuada protección al señor Libardo Sequeda Anaya, en virtud de la posición de garante especialmente por su calidad de concejal municipal del Tarazá, Antioquia, y por consiguiente, los argumentos planteados por la Policía Nacional no están llamados a prosperar.

Por otro lado, la parte demandante en el recurso de alzada, solicitó que se revoque el numeral de la sentencia que dispuso descontar el valor que ya fue reconocido a los demandantes por concepto de ayuda humanitaria, toda vez que los demandantes no han recibido a la fecha pago alguno sobre ese concepto.

Al respecto, se observa que el *a quo* en el numeral quinto de la sentencia, ordenó descontar el valor que ya fue reconocido a los demandantes por concepto de ayuda humanitaria, esto es, la suma de diez millones novecientos noventa mil pesos (\$10.990.000), en aplicación del principio de prohibición de doble reparación y de compensación, consagrado en el artículo 20 de la Ley 1448 de 2011, en el que se establece que nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto.

Ahora bien, la certificación emitida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas visible a folios 1-10 del cuaderno No. 3 del expediente

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencias del 31 de enero de 2011, Exp. 17.842 y del 1º de febrero de 2016, Exp. 48.842, ambas con ponencia del Consejero Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

digitalizado (fl. 400 foliatura a mano alzada), da cuenta que la familia del finado ha recibido \$10.990.000 (diez millones novecientos noventa mil pesos) por concepto de Ayuda Humanitaria, conforme los pantallazos adjuntos al escrito.

Ante esto, la parte demandante en la oportunidad procesal correspondiente no tachó este documentó, ni manifestó algún tipo de inconformidad con lo ahí consignado por la entidad, pese a ser puesta esta prueba en conocimiento de las partes mediante proveído de fecha 18 de julio de 2018⁶⁸, por lo que llama la atención de la Sala que en esta instancia se haya hecho dicha reclamación; por el contrario, los pantallazos adjuntos al escrito remitido por la Unidad para las víctimas dan cuenta que los miembros de la familia se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas por los hechos del desplazamiento forzado y por el homicidio del señor Libardo Antonio Sequeda Anaya y, por ello, recibieron la suma de \$10.990.000 (diez millones novecientos noventa mil pesos), por tanto, para la Sala de Decisión de esta Corporación habrá de despacharse igualmente impróspero el argumento planteado por la parte demandante.

Bajo este derrotero, al encontrar acertadas las consideraciones del *a quo*, la Sala de Decisión de esta Corporación **confirmará** la sentencia proferida el 06 de junio de 2019, el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

- **Costas**

La Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante, habida consideración que, hecha la evaluación que ordena el artículo 171 del C.C.A., modificado por el Art. 55 de la Ley 446 de 1998, no se encuentra conducta que lo amerite.

⁶⁸ Visible a folio 11 del cuaderno No. 3 digitalizado.

Expediente: 05-001-33-31-003-2012-00442-01
Demandante: Luz Melfi Oquendo David y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros
Acción: Reparación Directa

SIGCMA

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia de 06 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia. Desanótense en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO
GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso acumulado con radicado No. 05-001-33-31-003-2012-00442-01)

Firmado Por:

Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **6bb223a1b08fe4c4a180779dafc7c4e0b9377537743e18527d3f1473c0e1cb8a**

Documento generado en 27/11/2023 02:59:06 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>