



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

SIGCMA

San Andrés Isla, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 081

Medio de Control	Reparación Directa
Radicado	410013331006-2007-00114-01
Demandante	Leida Puentes Vargas y otros
Demandado	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento del Huila, DAS, Municipio de Rivera – Huila.
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

RECURSO DE APELACIÓN

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el Acuerdo No. PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023, 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 resolver el recurso de apelación interpuesto por los apoderados de la parte demandante, de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección contra la sentencia del treinta y uno (31) de agosto de 2021, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva¹ dentro del proceso instaurado en ejercicio de la acción de reparación directa, por Leida Puentes Vargas, Diana Rocío Patiño Puentes y otros contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Departamento del Huila, Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional - Ejército Nacional, Nación –

¹ Folio 11 sentencia primera instancia cuaderno digital

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Ministerio del Interior y de Justicia, Nación – Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, departamento del Huila y municipio de Rivera, que resolvió:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” a favor del DEPARTAMENTO DEL HUILA, del MUNICIPIO DE RIVERA y de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR no probadas las excepciones de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” e “Inexistencia del derecho” formuladas por la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA; las denominadas “Ausencia de responsabilidad administrativa de la entidad, en los hechos demandados por el hecho de un tercero” y la “genérica” propuestas por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SEGURIDAD – DAS; y la denominada “Falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable, de manera solidaria, a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP como sucesora procesal de la NACIÓN- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA y del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SEGURIDAD – DAS, así como a la NACIÓN- MINISTERIO POLICÍA NACIONAL, por los perjuicios sufridos por los demandantes LUIS ALBERTO TOVAR POLANÍA, LEIDA PUENTES VARGAS, DIANA ROCÍO PATIÑO PUENTES, LINDA SAMARA PUENTES, MARÍA JOSÉ ZAMBRANO PATIÑO, DANIEL ESTEBAN VELASCO PUENTES, LUZ MARINA PUENTES VARGAS y VALENTINA GUTIÉRREZ PUENTES, como consecuencia de la muerte violenta sufrida por el señor HECTOR IVÁN TOVAR POLANÍA el 27 de febrero de 2006 a manos de un comando especial del extinto grupo armado ilegal denominado FARC-EP, por hechos acaecidos en el casco urbano del municipio de Rivera en la locación conocida como hotel estancia “Los Gabrieles”.

CUARTO: CONDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP y a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, al pago de perjuicios morales a favor de los demandantes, de la siguiente manera:

Nº	Demandante	Nivel	Indemnización
1	LEIDA PUENTES VARGAS	1	100 s.m.l.m.v.
2	LUIS ALBERTO TOVAR POLANÍA	2	50 s.m.l.m.v.
3	DIANA ROCÍO PATIÑO PUENTES	5	15 s.m.l.m.v.
4	LINDA SAMARA PUENTES	5	15 s.m.l.m.v.
5	MARÍA JOSÉ ZAMBRANO PATIÑO	5	5 s.m.l.m.v.
6	DANIEL ESTEBAN VELASCO PUENTES	5	5 s.m.l.m.v.
7	LUZ MARINA PUENTES VARGAS	5	5 s.m.l.m.v.
8	VALENTINA GUTIÉRREZ PUENTES	5	5 s.m.l.m.v.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Advertir a la parte accionada que deberá descontar de la suma que pueda recibir por perjuicios morales la señora LEIDA PUENTES VARGAS, la suma de \$8.160.000 por concepto de reparación administrativa, pago que se encuentra acreditado tal como se certifica en oficio del 15 de abril de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues de no hacerlo se podría presentar un doble pago por el mismo concepto y de suyo un enriquecimiento sin causa.

QUINTO: CONDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP y a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, a cancelar a la señora LEIDA PUENTES VARGAS, al pago de la suma de **\$383.294.604**, por concepto de lucro cesante causado (\$250.583.884) y futuro (\$132.710.720), conforme se precisó en la parte motiva de la sentencia.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: La entidad condenada dará cumplimiento a la presente sentencia, en los términos del Art. 176 y 177 del C.C.A.

OCTAVO: Por Secretaría se dará cumplimiento a lo ordenado en el Art. 177 – inc. 1º, del C.C.A.

(...)

II. ANTECEDENTES

- DEMANDA

La señora LEIDA PUENTES VARGAS en nombre propio; DIANA ROCÍO PATIÑO PUENTES en nombre propio y en representación de su hija menor de edad MARÍA JOSÉ ZAMBRANO PATIÑO; LINDA SAMARA PUENTES en nombre propio y en representación de su hijo menor de edad DANIEL ESTEBAN VELASCO PUENTES; LUZ MARINA PUENTES VARGAS en nombre propio y en representación de su hija menor de edad VALENTINA GUTIÉRREZ PUENTES; así como el señor LUIS ALBERTO TOVAR POLANÍA, instauraron demanda de reparación directa, por medio de apoderado, en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL, NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD “DAS”,

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

DEPARTAMENTO DEL HUILA, y MUNICIPIO DE RIVERA (Huila)
con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones:

- PRETENSIONES

Se formularon como pretensiones declarar patrimonial, administrativa y solidariamente responsables a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL, NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD “DAS”, DEPARTAMENTO DEL HUILA, y MUNICIPIO DE RIVERA (Huila), por la muerte del señor HECTOR IVAN TOVAR POLANÍA, quien al momento de su fallecimiento era concejal del municipio de Rivera (Huila) a manos de integrantes del grupo al margen de la ley denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo “FARC – EP”, mediante atentado criminal ocurrido el 27 de febrero de 2006, cuando el Concejo Municipal de Rivera se encontraba sesionando en las instalaciones del Centro Recreacional “Los Gabrieles”, ubicado en el casco urbano del municipio de Rivera – Huila.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitan que las entidades demandadas sean condenadas a reconocer y pagar los daños y/o perjuicios de toda índole ocasionados a los demandantes, con intereses a la tasa máxima legal comercial y/o corrección monetaria siempre que resulte más favorable. De igual manera solicitó el pago de costas, incluyendo las agencias en derecho.

- HECHOS

Los fundamentos fácticos de la demanda se resumen de la siguiente manera:

Se afirma en la demanda que el señor Héctor Iván Tovar Polanía fue un dirigente cívico y comunal del municipio de Rivera (Huila), que tomó posesión del cargo de concejal del mencionado municipio el 6 de septiembre de 2004.

La parte demandante manifiesta que una vez fueron instaladas las sesiones de la Corporación Edilicia de Rivera, en enero de 2004, los

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Concejales solicitaron al alcalde del municipio, señor Luis Humberto Trujillo Arias (Q.E.P.D.), quien también resultó muerto en similares circunstancias a las que fundamentan la demanda, con el fin de que en el consejo de seguridad de la época que presidiría el gobernador del departamento del Huila y al cual asistirían todos los mandatarios locales, se analizara el problema de orden público de la región y cuál sería el plan de seguridad que se implementaría, pues era un hecho notorio que se avecinaban amenazas de atentados contra sus vidas y demás familiares, con miras a desestabilizar las instituciones del Estado, generar pánico, ingobernabilidad e ilegitimidad, como en efecto ocurrió.

Informa que en el consejo de seguridad celebrado en el mes de febrero de 2004, se abordó el problema de orden público del Departamento del Huila, sin embargo no se precisaron los planes de seguridad para mitigar posibles ataques guerrilleros contra las corporaciones edilicias y demás miembros gubernamentales de los municipios.

La parte actora sostiene que a principios del año 2004 los concejales del municipio de Rivera elevaron un sinnúmero de derechos de petición ante el Ministerio del Interior y de Justicia, exponiendo la situación de riesgo en que se encontraban sus vidas por el problema de orden público que presentaba en el municipio, razón por la cual solicitaban protección para sus vidas mediante reubicación temporal en otra municipalidad. Expresa que las solicitudes fueron respondidas de manera negativa argumentando que no podía ser atendida por el programa de protección ya que sus domicilios estaban establecidos en el municipio de Rivera.

Indican los actores que luego del homicidio del concejal electo Federico Hermosa Losada ocurrido el 25 de mayo de 2004 y ante el comunicado de la columna móvil Teófilo Forero de las FARC – EP que instaba a que renunciaran de sus cargos porque de lo contrario serían declarados objetivo militar, todos los integrantes del consejo de Rivera formularon su “renuncia” ante el gobernador del departamento del Huila, debido a que el Estado no había adoptado medidas de seguridad para poder desarrollar su labor democrática.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Las amenazas fueron efectuadas públicamente por las FARC – EP contra mandatarios locales y concejales de los municipios de Algeciras, Gigante, Hobo, Campoalegre, Neiva y Rivera en el departamento del Huila. Sostiene que frente a tales hechos los organismos de seguridad del Estado (Ejército Nacional, Policía Nacional y DAS) adoptaron e impartieron unas instrucciones y medidas falibles e inseguras, que no eran proporcionales ni coherentes al riesgo que corrían los concejales, ya que en alguna medida se trataban de meros “consejos.”

Sostiene que todas estas circunstancias eran del conocimiento de las autoridades demandadas y dado que se trataba de hechos previsibles, el entonces alcalde municipal de Rivera, mediante oficio No. 590 del 16 de junio de 2004, remitió al Ministerio del Interior y de Justicia el formato debidamente diligenciado para que fueran incluidos en el “Programa de Protección de Alcaldes, Concejales y Personeros”. Explica que a finales del año 2004 el concejal Héctor Iván Tovar Polanía diligenció nuevamente ante el Ministerio del Interior y de Justicia un formulario para su vinculación al programa de protección de alcaldes, concejales y personeros.

Afirma que, a pesar de lo anterior, se fueron llevando a cabo las amenazas por medio de ataques terroristas que cobraron la vida, en su momento, del alcalde del municipio de Rivera Luis Humberto Trujillo, entre muchos otros hechos relatados por la parte actora, uno de los cuales que antecedió a la masacre de los concejales fue el ataque a la población civil – vehículo de transporte público – en el que murieron dos personas y 14 pasajeros quedaron heridos.

En relación con las sesiones del concejo de Rivera (Huila), el apoderado de la parte demandante recuerda que se efectuaron por fuera de las instalaciones del cabildo, entre ellas, en el centro recreacional Los Gabrieles, lugar donde sesionaron precisamente el día 27 de febrero de 2006, lo cual fue comunicado el día anterior por el secretario de la corporación al Comandante de la estación de policía de dicha localidad, solicitando la adopción de medidas de seguridad para garantizar el orden público y la integridad de cada uno de los asistentes.

En la demanda se afirma que la medida tomada por el comandante de policía del municipio de Rivera consistió en asignar dos efectivos de la Policía Nacional con armas de corto alcance.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

El día 27 de febrero siendo aproximadamente la 1:45 PM un comando armado compuesto por aproximadamente 10 hombres de la columna móvil Teófilo Forero de las FARC llegó al lugar donde sesionaban los concejales, movilizándose en una camioneta blanca tipo platón escoltados por dos motocicletas de alto cilindraje, ingresaron sin oposición por la puerta principal del centro recreacional, tomaron posiciones estratégicas alrededor del salón principal donde se encontraban los concejales y comenzaron a disparar contra ellos, donde murieron nueve de ellos. Una vez cesaron los disparos, los delincuentes emprendieron la huida.

La parte actora afirma que en el momento de ocurrencia de los hechos no se encontraba en el lugar de la masacre ningún efectivo de la Policía Nacional, o en todo caso, de haber estado presentes en el lugar al momento del atentado terrorista, lo cierto es que no hicieron nada, no actuaron ni trataron de repeler el ataque.

Adicionalmente señala que al día siguiente de ocurridos los hechos de barbarie que causaron la muerte de los concejales del municipio de Rivera, la columna móvil Teófilo Forero Castro de las FARC - EP reivindicó la masacre de los concejales y volvió a declarar objetivo militar a todos los alcaldes y concejales que no renunciaran.

De igual manera informa que la Federación Colombiana de Municipios, y Amnistía Internacional, condenaron la masacre de los concejales de Rivera, instando al Estado colombiano y a la fuerza pública para que intensificaran las medidas para garantizar la seguridad de quienes son los más vulnerables frente al accionar de los grupos terroristas de las FARC-EP, y por otra parte, la Federación de Concejos Municipales - FENECON en cabeza de su presidente criticó en medio radial la escasa seguridad que los organismos de seguridad brindaron al concejo municipal de Rivera, resaltando que el gobierno nacional ya había sido advertido de las posibilidades de ataque a los concejales durante las sesiones ordinarias de los concejos municipales y en el período previo a las elecciones legislativas. Además, expuso que el director ejecutivo de FEDECON indicó también en medio radial que el Huila y Caquetá son las regiones con más amenazas y atentados en contra de concejales, destacando que en los últimos cinco años iban 237 concejales asesinados en el país, mientras que más de 2000 habían tenido que

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

desplazarse con sus familias a otros lugares para salvaguardar su integridad.

El apoderado de la parte demandante afirma que se configuró una falla en el servicio imputable al Estado, debido a que omitió prestarle la seguridad que requería, a pesar de que se tenían informes sobre las muy seguras posibilidades de que estos hechos ocurrieran y no se tomaron medidas contundentes, eficaces y eficientes para contrarrestar las oleadas terroristas. A ese respecto recuerda que la Defensoría del Pueblo en su Informe de Riesgo No. 035 del 4 de agosto de 2005, llamó la atención sobre el alto nivel de riesgo al que estaban expuestos los concejales y otras autoridades locales del departamento del Huila.

Finalmente indican que los demandantes sufrieron un perjuicio material y moral muy grande, todo lo anterior producto de la falla en la prestación del servicio por parte del Estado, por lo que resulta procedente el pago de la indemnización correspondiente a favor de su núcleo familiar.

- FUNDAMENTOS DE DERECHO

La parte actora señala como disposiciones vulneradas las siguientes:

- Tratados o Convenios Internacionales, entre los cuales señala: Protocolos I y II de Ginebra y Pacto de San José de Costa Rica.
- Constitucionales: Preámbulo, Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13 a 16, 48, 49, 83, 84, 89, 11, 90, 91, 93, 94, 95, entre otros.
- Legales: Código Contencioso Administrativo: Artículos 3, 82, 83 y 86. Decreto 1932 de 1999 y Ley 489 de 1998.

- CONTESTACIÓN

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA²

La apoderada judicial de la entidad demandada manifestó que se opone a todas y a cada una de las pretensiones de la demanda por no tener fundamentos de hecho

² Ver folios 165 y ss 02 cuaderno02. Expediente físico. Expediente Digital primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

ni de derecho que sirvan de sustento a las mismas. En relación con los hechos, en general manifestó que no le constaban y que debían probarse en el proceso.

Como razones de defensa, expuso que era necesario hacer una adecuada valoración de los procedimientos y requisitos para acceder al programa de protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, establecido en el Decreto 1386 de 2002, por el cual se dictan medidas para brindar protección a alcaldes, concejales y personeros municipales. A ese respecto señala que se elaboró un formato para que los servidores públicos pudieran solicitar su inscripción en el mencionado programa, formato que fue diligenciado en varias oportunidades por el señor Héctor Iván Tovar Polanía.

De igual manera, explicó que fue expedida la Resolución No. 857 del 23 de julio de 2002, por la cual se reglamenta el programa de protección a alcaldes, concejales y personeros.

La apoderada del Ministerio del Interior se refirió de manera extensa a los requisitos que debían reunir las personas que desearan acceder al programa de protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia (DDH – MIJ), entre los cuales señala que se debía presentar no solo la solicitud de vinculación con exposición de los hechos, las peticiones de protección que requiera, copia de la denuncia presentada ante la Fiscalía General de la Nación y los documentos que lo acrediten como población objeto del mencionado programa.

También se refirió al procedimiento para la inscripción en el programa informando que una vez recibida la documentación se debía efectuar el estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza por parte del DAS y/o la Policía Nacional, la cual posteriormente sería revisada por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER. Sobre el CRER indicó que su misión principal era evaluar tales solicitudes y recomendar a la DDH – DIJ las medidas de protección que se consideraran más convenientes, sin que necesariamente fueran coincidentes con las que aspirara el solicitante, ya que debían considerarse entre otros aspectos la disponibilidad presupuestal.

La apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia también señaló la necesidad de que la personas presuntamente amenazada hubiera presentado la denuncia ante la FGN por delitos contra la autonomía personal. Luego explicó todo lo relativo

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

al estudio técnico del nivel de riesgo y grado de amenaza, citando al efecto las sentencias de la Corte Constitucional que establecieron los parámetros bajo los cuales se determina que una persona se encuentra en riesgo grave e inminente. A lo anterior agregó que los estudios de nivel de riesgo que realizan el DAS o la Policía Nacional los realizan personas especializadas, precisando que este estudio se convierte en insumo fundamental para el programa de DDH – MIJ, ya que se estima que el resultado del nivel de riesgo merece un grado de certeza razonable.

La apoderada explica que se encontró que el concejal Tovar Polanía solicitó en varias oportunidades medios protectivos a la DDH – MIJ y que así mismo, de parte de la DDH – MIJ se atendieron sus solicitudes aprobando: una medida de apoyo de reubicación temporal y un apoyo de transporte, se solicitó al DAS el estudio del nivel de riesgo y a la Policía Nacional adoptar las medidas necesarias para su protección y, además, el CRER aprobó un medio de comunicación celular y un chaleco antibalas.

Explicó que el DAS presentó el resultado del estudio del nivel de riesgo del concejal Tovar Polanía efectuado por el DAS, señalando que este fue de riesgo medio – bajo equivalente a ordinario. Adicionalmente, señala que dicho concejal con oficio de radicado N° 3798 del 17/03/2005 solicitó medidas de seguridad además de apoyo económico para reubicación, desplazamiento y sostenimiento, lo cual se le negó a todos los concejales con oficio N° 3.400 del 06/04/2005 pues se pudo constatar que quienes recibían ayudas económicas para reubicación nunca se trasladaron a una zona que ofreciera mejores condiciones de seguridad, lo cual desvirtuaba la necesidad de la medida.

A continuación, la apoderada de la entidad se refirió a las que denominó conductas imprudentes de los concejales de Rivera, indicando que todos los concejales tenían una obligación hacia ellos mismos de acatar las normas de autoprotección que se les habían impartido. En ese sentido indica que los concejales del municipio de Rivera, incluido el concejal Héctor Iván Tovar Polanía, subestimaron algunos protocolos de protección que la Policía Nacional había establecido con el Concejo municipal de Rivera, con el fin de brindarles una protección adecuada cuando los concejales determinaban reunirse en su sede o fuera de esta.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Explicó que el día que se produjo el atentado, los concejales no estaban en sesión del Concejo municipal ya que inicialmente tenían programada una reunión con el secretario de agricultura del departamento del Huila, pero dado que este servidor no pudo llegar, estos optaron por almorzar fuera del anillo de seguridad, en las afueras del casco urbano del municipio sin que hubieran dado aviso oportuno al menos un día antes a la Policía Nacional o al Ejército Nacional. Es más, agrega que la Policía Nacional había solicitado a los concejales del municipio de Rivera no sesionar fuera de su sede.

La apoderada sostiene que fue una gran imprudencia de parte de los concejales haberse trasladado a las afueras del municipio a almorzar desatendiendo el protocolo de seguridad, lo que a su vez obligó a la Policía Nacional a improvisar asignando solo a dos policiales que estaban disponibles unos 20 minutos aproximadamente antes de la ocurrencia del atentado. En ese sentido, reafirma que los concejales, y en particular el señor Héctor Iván Tovar Polanía, desestimaron claras instrucciones de autoprotección impartidas por la Policía Nacional en el sentido de no viajar a zonas fuera del casco urbano sin acompañamiento y no asistir a reuniones en lugares públicos.

A todo lo anterior, agregó que se tiene conocimiento que ninguno de los concejales tenía puesto el chaleco antibalas que les había suministrado el programa, lo que demuestra su conducta omisiva en relación con su autoprotección. Adicionalmente, puso de presente que el Programa de Protección de la DDH- MIJ efectuó un curso de capacitación en seguridad preventiva al cual estaban invitados todos los alcaldes, personeros y concejales del Huila, curso al cual no asistió el señor Héctor Iván Tovar Polanía.

Concluyó señalando que hay ausencia de imputabilidad jurídica de la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, en tanto que no se estructura la falla del servicio a cargo de la mencionada entidad.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

La entidad propuso como excepción de mérito la culpa exclusiva de la víctima, conforme a las explicaciones expuestas previamente en el sentido de no haber acatado las recomendaciones de autoseguridad y autoprotección.

NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL³

El apoderado judicial de la entidad demandada manifestó su oposición a las declaraciones y condenas solicitadas por la parte actora. En cuanto a los hechos indicó que algunos son de público conocimiento como es el caso de la muerte del concejal Héctor Iván Tovar Polanía por miembros de las FARC – EP. De los demás hechos manifestó atenerse a lo que se pruebe en el proceso.

En cuanto a las razones de la defensa, señala que la Fuerza Pública no es onnipresente ni omnisciente, por lo que no puede saber con certeza cuán van a ocurrir los ataques narcoterroristas. Agrega que es cierto que los hechos ocurrieron pero que se trata del hecho de un tercero ajeno al Ministerio de Defensa Nacional y al Ejército Nacional.

Expresa que el señor concejal del municipio de Rivera no era ni será la única persona amenazada en nuestro país, además que el hecho que motiva la demanda es atribuible a la acción de un tercero ajeno al Ministerio de Defensa Nacional y al Ejército Nacional, además que no existe prueba de falla del servicio en cabeza es dicha Institución, y sí por el contrario está acreditado que la muerte del concejal se produjo por el accionar de la delincuencia organizada, aspecto que configura una causal de exculpación.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS⁴

³ Ver folios 37 y ss Cuaderno 03 expediente físico01 expediente digital cuaderno de primera instancia

⁴ Ver folios 60 a 65 Cuaderno 03 expediente físico01 expediente digital cuaderno de primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

El apoderado de la mencionada entidad al contestar la demanda, respecto de los hechos, manifestó básicamente que no le constaban y que se debían probar. Solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda en tanto que no le asiste responsabilidad al DAS entidad que sugirió las medidas de autoprotección ya que el resultado del estudio del nivel de riesgo fue bajo, por lo que correspondía aplicar medidas de autoprotección.

De otra parte, afirmó que la muerte del concejal Tovar Polanía ocurrió por el hecho de un tercero, razón por la cual la entidad demandada no está llamada a responder.

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA⁵

El apoderado judicial de la entidad territorial al referirse a los hechos manifestó que unos no le constaban, que unos eran ciertos y negó otros hechos. De igual manera, hizo explícita su oposición a las declaraciones y condenas en contra de la entidad territorial, por situaciones que correspondían al Gobierno Nacional.

Propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva.

La entidad territorial manifestó que no es cierto el hecho conforme al cual no se tomaron medidas respecto de la delicada situación de amenaza existente para los años 2004 y 2005, pues, contrario a lo afirmado, según acta N° 09 del 25 de julio de 2005 en Consejo de Seguridad se estudió la situación de orden público de los municipios de Rivera, Hobo y Gigante, en donde se concluyó, entre otras cosas, que había respuesta oportuna de la Fuerza Pública, que se reforzó el puesto de Policía de Rivera con 10 hombres y el Ejército igualmente destinó más personal y a los concejales amenazados se asignaron dos escoltas y que el consejo de seguridad apoyó la solicitud al Gobierno de personal-escoltas. Así mismo, agrega que el Departamento del Huila dentro de su competencia, comunicó de manera oportuna a los órganos de seguridad las amenazas recibidas por los diferentes funcionarios de los entes territoriales.

LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL⁶

⁵ Ver folios 79 a 89 ibídem

⁶ Ver folios 184 a 209 del cuaderno No. 3 expediente físico 01 expediente digital cuaderno de primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

La apoderada judicial de esta entidad manifestó su oposición a todas y cada una de las pretensiones, solicitando denegarlas en su totalidad por cuanto los perjuicios infligidos a los demandantes se debieron al hecho de un tercero y culpa exclusiva de la víctima, causales de exculpación de la responsabilidad de la entidad demandada.

En relación con los hechos de la demanda, la entidad aceptó algunos como ciertos, sin embargo, precisó que los guerrilleros pudieron entrar con facilidad a la estancia los Gabrieles no por omisión policial sino porque el servicio no se solicitó con antelación para haber destinado personal suficiente. Agrega que el hecho que los delincuentes se hubieran presentado vestidos como miembros del Ejército Nacional hizo pensar que se trataba del refuerzo de seguridad.

En cuanto a la reacción policial, precisó que fue inmediata mientras se armaban los policiales y se verificaban los hechos, en atención a que en anteriores oportunidades se simulaban hechos delictivos para que la Policía acuda al lugar y emboscarlos. De igual manera recuerda que en el sitio se encontraban dos patrulleros que cumplían las funciones de escoltas y estaban armados con pistolas de 9mm.

Afirmó que no es cierto que se trató de negligencia policial como temerariamente lo afirma la parte actora, sino que los miembros del concejo no atendieron las recomendaciones de seguridad.

Del mismo modo, hizo referencia a las solicitudes de seguridad efectuadas por el Concejo de Rivera, para señalar que puede observarse claramente que en 15 oportunidades anteriores siempre se solicitó el servicio policial, por escrito y con antelación a la sesión de esa corporación, razón por la que el mismo fue previsto con las medidas de seguridad que ameritaba y por ello no se presentó ningún hecho que lamentar. Si ello venía siendo así durante las quince 15 sesiones anteriores, cuestiona la razón por la cual para la sesión del 27 de febrero de 2006 no se hizo lo mismo por escrito y con antelación, sino que por el contrario solo se llamó por teléfono momentos antes de iniciar las sesiones, lo que fue aprovechado por la guerrilla para incursionar en el sitio los Gabrieles y dar muerte a los concejales, ante la falta de personal policial por la inmediatez del

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

servicio, pero nunca por negligencia o falla en el servicio, razón por la que no se puede responsabilizar a la Policía Nacional, cuando fue el mismo Concejo Municipal el que no atendió las recomendaciones y por eso sucedieron los hechos, presentándose una culpa exclusiva de las víctimas, en este caso los concejales asesinados.

Además de lo anterior, sostuvo que no solo el elemento de confianza creado por la guerrilla al llegar vestidos con prendas del Ejército Nacional, sino que también contribuyó el hecho que el hotel Los Gabrieles dispone de tres entradas, una de las cuales fue utilizada por los guerrilleros quienes no fueron vistos por quienes prestaban seguridad.

La Policía Nacional de igual manera señaló que para garantizar la seguridad de las personas elegidas por elección popular se dispuso pasar revista a sus residencias y del mismo modo se formalizó el denominado Plan Padrino a nivel del departamento. Este plan consiste en que cada concejal tiene un policial que le sirve de enlace con quien puede tratar todo lo referente a seguridad y quien constantemente le hace recomendaciones al concejal para que sean tenidas en cuenta y se minimicen los riesgos. En tal sentido, sostiene que hay suficientes elementos que demuestran que en todo momento el personal policial le estuvo haciendo recomendaciones sobre autoprotección y seguridad a los concejales.

Asimismo, señala que por la SIPOL del Departamento de Policía fue realizado un análisis de riesgo que arrojó como resultado un riesgo ordinario, con excepción de los concejales Moisés Ortiz Cabrera y Desiderio Suárez Quimbaya quienes registraron riesgo extraordinario, por lo que se les asignó escolta personal, lo cual demuestra que los concejales que reportaron amenaza directa se les asignó escolta quienes contaban con capacitación acreditada, los cuales se encontraban presentes en Los Gabrieles cuando aparecieron los guerrilleros.

Igualmente destacó las imprecisiones de información aportada por los concejales lo cual dificultaba la labor de seguridad, pues algunos no

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

residían en el lugar informado, otro manifestó no requerir servicio de escolta, lo cual generó que la Policía emitiera comunicaciones recomendándoles residir en el casco urbano, o en la dirección informada ante el Ministerio del Interior, entre otras recomendaciones para minimizar el riesgo.

Como fundamentos jurídicos y razones de defensa señaló que la jurisprudencia ha admitido que el Estado no responde por todo lo que sucede en las zonas de conflicto. A ese respecto se refirió a los elementos que configuran la falla del servicio para concluir que en el caso concreto no se podía imputar responsabilidad en cabeza de la Policía Nacional en la medida en que se configuraba la culpa de la víctima y el hecho de un tercero. Sostiene que los concejales, a pesar de las amenazas en su contra, desatendieron las recomendaciones en materia de seguridad.

El apoderado de la entidad señaló que, si bien puede considerarse que hubo un daño antijurídico, no está probado que la causa del mismo fuese la omisión deliberada o descuidada del Estado, en tanto que el deber de proteger está condicionado por las limitaciones de todo orden como la carencia de recurso humano, físico y tecnológico.

Se citó abundante jurisprudencia para fundamentar la inexistencia de responsabilidad en cabeza del Estado por los hechos ejecutados por los subversivos, en tanto que se trata justamente del hecho exclusivo de un tercero.

MUNICIPIO DE RIVERA⁷

Frente a las pretensiones indicó oponerse a todas y cada una de ellas, y en cuanto a los hechos en términos generales refirió que no le constan, que deben probarse o que eran meras aseveraciones del actor.

Propuso las siguientes excepciones:

⁷ Ver folios 85 a 91 del cuaderno No. 03 expediente físico01 expediente digital cuaderno de primera instancia
Página 16 de 67

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

1.- “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, en tanto que la prestación de seguridad al concejal HECTOR IVAN TOVAR POLANÍA y demás concejales no estaba en cabeza del ente territorial sino de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Justicia de conformidad con el Decreto 1386 del 5 de julio de 2002. Agrega que si bien las entidades territoriales tienen autonomía administrativa y financiera, ello no es suficiente para establecer la responsabilidad en el Municipio de Rivera dado que, tal y como lo afirma la parte actora en las pretensiones, son las máximas autoridades de seguridad del Estado como la Policía Nacional, Ejército Nacional y el Departamento de Seguridad DAS, quienes son las entidades que materialmente ejecutan el deber de garantizar la vida y bienes de los habitantes.

2.- “Culpa exclusiva de la víctima”, en la medida que el concejal Héctor Iván Tovar Polanía decidió sesionar con los demás concejales en zona rural del municipio de Rivera, lo cual facilitó el trágico suceso ocurrido el 27 de febrero de 2006, a sabiendas del riesgo que corría y desconociendo las recomendaciones en materia de seguridad y las medidas de auto protección que debían tomar las personas declaradas objetivos militares por los grupos armados ilegales, como era el uso de chaleco antibalas y no celebrar reuniones fuera del casco urbano del municipio de Rivera, como también comunicar a la Policía Nacional cuándo y dónde se reunirían a sesionar, destacando que mediante oficio N° 006 del 04 de febrero de 2006 del comandante de Policía de esa localidad al Concejo municipal reiteró advertencias sobre el riesgo de sesionar en zona rural.

- SENTENCIA RECURRIDA

El A quo consideró que el problema jurídico a resolver estaba centrado en “determinar si el Estado representado por las entidades accionadas, es responsable administrativamente y debe responder de manera integral por los perjuicios que reclaman los demandantes ocasionados con la muerte del señor HECTOR IVÁN TOVAR POLANÍA (Q.E.P.D.), quien

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

fuera asesinado junto a otros concejales del municipio de Rivera el día 27 de febrero de 2006, por miembros integrantes de la entonces guerrilla de las FARC-EP.

Al efectuar el estudio de los elementos de la responsabilidad estatal, el A quo encontró plenamente demostrado el daño antijurídico en razón de la muerte violenta del señor Héctor Iván Tovar Polanía, a manos de un grupo armado ilegal, lo que le causó a las víctimas indirectas un daño antijurídico que no estaban obligadas a soportar.

En el estudio de imputabilidad, el A quo indicó que “ (...) de la demanda se colige que la parte actora invoca dos títulos de imputación. Por un lado, sostiene que se trata de un daño especialmente causado por falla del servicio, en la medida que los organismos de seguridad no tomaron medidas efectivas y necesarias que permitieran garantizar la seguridad de las víctimas directas del 27 de febrero de 2006 en el municipio de Rivera, y por otro lado, afirma que se sometió a la víctima directa a un riesgo excepcional y/o rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, ocasionado por la persecución del consabido grupo guerrillero emprendida en contra de los integrantes del Concejo municipal de Rivera.”

A juicio del Despacho de primera instancia, “el daño antijurídico acreditado le resulta imputable al Estado, a título de falla del servicio, bajo el segundo supuesto, esto es, por cuanto la víctima directa y otros de sus homólogos habían solicitado insistentemente protección especial en hechos fundados, que les hacía temer por su vida y por eso rogaron en varias ocasiones medidas de seguridad ante los organismos de seguridad estatal, sin que la misma se le hubiere prestado en debida forma.”

El Despacho de conocimiento explicó que era de amplio conocimiento por diferentes sectores de la sociedad la grave situación de orden público por la que atravesaba Colombia, particularmente el sur del país comprendiendo en éste al departamento del Huila. Esto por la “Zona de distensión” implementada entre 1998 y 2002, con fines de adelantar

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

acercamientos para el proceso de paz, lo cual no fue honrado por las guerrillas de las FARC – EP, que por el contrario, aprovecharon el espacio para fortalecerse en personal y en armamento. A partir del 2002, esta situación se puso en evidencia y se recrudecieron los actos de violencia contra la población.

Sobre las amenazas contra los miembros del Concejo de Rivera, el juez recordó que tales circunstancias se pusieron de presente mediante carta de renuncia presentada ante el alcalde del municipio en cuestión radicada el 04 de junio de 2002. La renuncia fue motivada por las amenazas de muerte hechas por las guerrillas de las FARC, columna “Teófilo Forero”. Tales amenazas también se pusieron de presente en Consejo de Seguridad celebrado en dicha municipalidad el 02 de mayo de 2004, en donde se contó con la presencia de comandantes de la Policía Nacional y del Ejército Nacional que operaban en esa región, así como de la Fiscalía, dejándose constancia que tanto el alcalde como varios concejales habían puesto en conocimiento de los organismos de seguridad la grave situación de seguridad que venían padeciendo los funcionarios de la localidad, lo que se hizo evidente a partir del asesinato del concejal Federico Hermosa, asesinato que por la reacción de los organismos de seguridad condujo a que el 03 de mayo del mismo año se lograra la captura de una persona portando material bélico quien voluntariamente manifestó a la Policía Nacional que dicho homicidio correspondía al plan pistola ordenado por el jefe de las milicias urbanas que operaban en el departamento del Huila consistente en asesinar policías, concejales y militares que dieran la oportunidad, lo cual consta oficio N° 102 del 06 del mismo mes y año emanado de la Estación de policía de Rivera.

El juez citó las diferentes circunstancias, con sus correspondientes pruebas, a partir de las cuales bien podía establecerse que se cernía sobre las autoridades elegidas popularmente un grave riesgo por amenazas directas contra sus vidas por parte de la columna móvil “Teófilo Forero” de las FARC, a menos que renunciaran a sus cargos.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

También recordó que el concejal Tovar Polanía “radicó oficio ante el Grupo de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, presentando el formulario de solicitud de vinculación al programa de protección, certificación del cargo que ejercía y certificación del Personero de municipal indicando que su lugar de residencia era en Rivera, así como de la situación de riesgo que presentaba, y con el mismo propósito nuevamente radicó oficio el 01 de junio de 2005 ante la misma dependencia con el cual aportó formato de solicitud de vinculación al programa de protección en el cual además de señalar los factores de riesgo inminente que habían sido narrados a través del mismo formato de solicitud de vinculación a dicho programa presentado el 22 de septiembre de 2004 al que ya se hizo alusión, advirtiendo que en el mes de mayo de 2005 la mayoría de los concejales del municipio de Puerto Rico – Caquetá, fueron masacrados brutalmente por miembros de las FARC, y de la misma manera, habían sido víctimas de atentados y asesinados otros concejales de Hobo, Algeciras y del mismo municipio de Rivera.” Y nuevamente, el 17 de junio de 2005 radicó oficio ante el Grupo de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, presentando certificación del comandante de la Policía Nacional de Rivera, para acreditar que constantemente se desplazaba fuera del municipio de Rivera por seguridad, así como también certificado expedido por el Personero de Rivera en donde se indicaba que por motivos de seguridad se trasladaba a la ciudad de Neiva. Así pues, el A quo dio cuenta de los varios oficios mediante los cuales el señor Tovar Polanía solicitó ante el Ministerio del Interior y de Justicia – Grupo de Protección que se continuara con los beneficios del programa de protección aportando certificados expedidos por el comandante de la Policía Nacional y del Personero del municipio de Rivera para acreditar su situación de riesgo.

A juicio del a quo “ Era claro que la Fuerza Pública debería estar en una especie de alistamiento, presta a reaccionar de manera inmediata ante cualquier aviso, pues se tenía información creíble de que a finales del mes de febrero o inicios del mes de marzo de 2006, aunque sin saberse el lugar y la fecha exacta, se tenía planeado por miembros de las FARC una acción terrorista contundente, tal como se desprende

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

del oficio N° 0299 del 20 de febrero de 2006 (7 días antes de la masacre de los concejales de Rivera) suscrito por el Comandante Operativo del Departamento de Policía Huila, dirigido a los comandantes y jefes de las diferentes dependencias de la Policía Nacional en el Huila, en donde se les instó por tales circunstancias a extremar medidas de seguridad, control de puntos críticos y a incrementar labores de inteligencia (f. 538, C. Pruebas N° 3 - respuesta al oficio N° 367 del 05/04/2013, exp. físico).

En consideración del juez “No cabe duda que lo sucedido encuadra dentro de una grave violación a los derechos humanos con autoría material de miembros de la guerrilla de las extintas FARC, y al mismo tiempo, la responsabilidad administrativa de su ocurrencia resulta atribuible a los organismos de seguridad del Estado, por haber omitido adelantar acciones efectivas tendientes a garantizar la seguridad y condiciones suficientes para el ejercicio de servidores públicos como lo eran los entonces concejales del municipio de Rivera, con mayor razón por el contexto que atravesaba la región y porque las funciones por ellos desempeñadas devenían de la elección popular que en concreto es un alto valor que debe ser preservado por los estados democráticos.”

Para el Despacho “(...) las **fallas resultan en primera medida atribuibles al entonces denominado Ministerio del Interior y de Justicia**, pues a dicha cartera y para la época de los hechos se encontraba adscrito el Programa de Protección, en donde su función era brindar condiciones de seguridad y prevenir la consumación de actividades delictivas como la acontecida en Rivera Huila en febrero del 2006, deber éste que no solamente se dio a partir de la Ley 418 de 1997, reglamentada por el Decreto 1386 de 2002, sino también que se trata de una función constitucional consagrada en el artículo 2 Superior.

De otra parte, el Despacho considera refutado el argumento defensivo del hecho de un tercero, formulado por el Departamento Administrativo de Seguridad, la Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Ejército

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Nacional, la Nación- Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, según el cual como el daño fue causado por la acción directa de los guerrilleros de las FARC, no puede ser imputado al Estado, pues resulta que el Estado asumió la posición de garante de las víctimas de la masacre del 27 de febrero de 2006 y no cumplió diligentemente con esa obligación.

En el mismo sentido, el Despacho desestimó la justificación de la eximente de responsabilidad por la participación en los hechos delictivos del entonces concejal Gil Trujillo quien resultó condenado a la pena de prisión de 37 años y un mes por el delito de homicidio agravado en concurso homogéneo y simultáneo, mediante fallos del 14 de diciembre de 2009 y 16 de septiembre de 2011, proferidos respectivamente por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Neiva y el Tribunal Superior de la misma ciudad. A juicio del A quo no pueden obviarse las solicitudes efectuadas por los concejales pidiendo medidas de protección en conjunto y a título personal, de manera que la actuación del concejal no tuvo la potencialidad de obstruir la posibilidad del Ministerio del Interior y de Justicia ni de otras entidades, de adelantar con proactividad las acciones de su cargo para evitar el accionar guerrillero sobre la mayoría de los concejales de la localidad, pues ya habían suficiente advertencias sobre la amenaza inminente, dadas las circunstancias ya relatadas que sirvieron de antesala a los hechos del 27 de febrero de 2006, como los son la inseguridad, amenazas constantes, y más importante, las acciones delictivas guerrilleras que habían fulminado la vida de alcaldes, concejales y otros funcionarios en los departamentos del Huila y Caquetá.

Sobre la responsabilidad de la Policía Nacional el juez consideró que: “También cabe predicar que la falla en el servicio se presentó por las omisiones de la Policía Nacional, en donde inicialmente es importante resaltar que el “Plan padrino” resultó no ser eficiente, lo cual no solo quedó evidenciado en la masacre sino que se mantuvo con posterioridad tal como se advierte en consejo de seguridad el 06 de octubre de 2006. De igual manera el Juez señaló que “no se evidenció de parte de la Policía Nacional que un alto oficial haya adoptado un protocolo que transmitiera instrucciones precisas y vinculantes al personal de oficiales subalternos, suboficiales y del nivel ejecutivo ubicado en el

SIGCMA

centro poblado, que les orientara sobre las medidas preventivas cuando los concejales informaran que sesionarían en las instalaciones oficiales y con mayor razón en instalaciones no oficiales, o las directrices que indicaran cuándo o a partir de qué momento se entendía activado el protocolo, para definir las acciones preventivas y de reacción a desplegar en forma inmediata, todo con el fin de garantizar la seguridad de los alcaldes, concejales y personeros, de acuerdo al número de personas que se concentraran en la reunión, con mayor razón se insiste, que para esa época venían siendo víctimas sistemáticas de los grupos armados ilegales.” El A quo consideró que las pruebas permitían concluir que “no existía unidad de mando que los altos oficiales no se enteraban, estando en la obligación de hacerlo, de la verdadera capacidad de fuerza de la estación policial en Rivera, o si se enteraban ello les resultó irrelevante pese al álgido contexto de orden público reinante en la zona y en la época, aspectos que refuerzan la idea de una falla en el servicio institucional, esto es, más allá de la conducta del comandante de la estación policial en esa localidad.”

El juez precisó que no es cierto como lo afirmaron algunas entidades demandadas que el hotel estancia Los Gabrieles quedara fuera del casco urbano del municipio de Rivera, el cual realmente queda ubicado a escasas seis (6) cuadras de la estación de policía de la localidad. Adicionalmente señaló que no existe evidencia que la estancia Los Gabrieles hubiera sido calificado como inseguro o que respecto de ese sitio hubiera mayores riesgos que otros sitios en el casco urbano del municipio de Rivera. A lo anterior agrega que tal como consta en acta N° 06 del 10 de agosto de 2004, allí tuvo lugar también un consejo de seguridad presidido por el Gobernador del Huila y con la asistencia de las autoridades militares y de policía, y los directores de la seccional de fiscalías, del DAS y del CTI de la región.

En relación con la responsabilidad del Ejército Nacional, el Juez indicó que “Por el contrario, y con apoyo en lo que se ha venido precisando, resulta que del Ejército Nacional no se evidencien acciones y omisiones que hayan podido incidir en la muerte de los concejales de Rivera, pues su

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

función misional principal es la de los patrullajes en las área rural, neutralizar los corredores de movilidad¹³ y de manera excepcional y de manera transitoria hacer presencia en el caso urbano, empero, esa presencia no se realizó el 27 de febrero de 2007 básicamente porque por la Policía Nacional no les fue informado que en el hotel estancial Los Gabrieles se llevaría a cabo una reunión por un importante número de funcionarios de la municipalidad, lo cual conlleva en esencia a que se deba declarar la falta de legitimación por pasiva a favor de esa entidad.”

Al efectuar el estudio de la responsabilidad del departamento del Huila, el juez señaló que la Gobernación tenía la posición de interlocutor entre los mandatarios locales con el Gobierno Nacional, conforme a lo previsto en la Resolución Ministerial 857 del 23 de julio de 2002, tal como se afirma en los oficios 11552 del 03 de septiembre de 2004, por lo que su labor era instrumental de puente entre los potenciales beneficiarios del Programa de Protección y la autoridad garante, de manera que poco podría hacer la Gobernación, y mucho menos los alcaldes municipales.

En el análisis de la responsabilidad del Departamento Administrativo de Seguridad DAS señaló que una de las funciones del DAS era la de producir toda la información de inteligencia, sin embargo, tal función o no se cumplió con diligencia, o el servicio prestado por esa entidad no pasaba de lo aceptable, pues la mayoría de los estudios de seguridad eran de riesgo “medio-bajo” que como ya se sabe, nada más implicaba que se trataba de un eventual riesgo y por ello se debían implementar simplemente medidas de autoprotección, como las recomendaciones de auto cuidado y la dotación de chalecos antibalas y celulares, esto es, el estudio del riesgo no permitió a las víctimas que se les ubicara en una escala real a la amenaza que presentaban, lo que de haberse hecho habría permitido adoptar diferentes y mejores medidas de protección hacia los concejales. En ese sentido concluyó que los estudios de riesgo fueron sistemáticamente imprecisos, por lo que se puede afirmar que el DAS fue una entidad inoperante y sus acciones precariamente diligentes constituyen una falla en el servicio.

En razón de la sucesión procesal en cabeza de la Unidad Nacional de Protección respecto de las condenas por acciones u omisiones tanto del Ministerio del Interior y de Justicia como del DAS, el juez declaró a la UNP administrativa y patrimonialmente responsable, de manera solidaria con la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional por los perjuicios sufridos por los demandantes, en los montos y en la cuantía allí indicados.

- ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva profirió sentencia el día treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintiuno (2021), accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Dentro de la oportunidad procesal, los apoderados tanto de la parte demandante como de las entidades demandadas interpusieron recurso de apelación contra el fallo proferido.

Mediante auto de fecha 27 de mayo de 2022 se admitió el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva el día treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintiuno (2021).⁸

Por auto del 22 de septiembre de 2022, se corrió traslado a las partes para presentar sus alegaciones y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para emitir su concepto, oportunidad procesal en la cual las partes allegaron sus alegatos y el Ministerio Público guardó silencio.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila remitió el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cumplimiento de la medida de descongestión dispuesta en el Acuerdo No. PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura

⁸ Ver folio 003 del cuaderno Documentos Samai

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Mediante auto No. 121 del primero (1º) de noviembre de 2023, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, avocó conocimiento del proceso.

- RECURSO DE APELACIÓN

Parte demandante

El apoderado de la parte actora presentó recurso de apelación parcial en contra de la sentencia de primera instancia del 31 de agosto de 2021, a fin de que se acceda a la totalidad de los montos indemnizatorios y perjuicios inmateriales solicitados en las pretensiones de la demanda. Indicó que es necesario que se cumpla el principio de reparación integral del daño irrogado, acogiendo los lineamientos del Consejo de Estado y el reconocimiento de los perjuicios Inmateriales por afectación de bienes convencionales y constitucionalmente protegidos (antes vida de relación).

El recurso fue fundamentado presentando los argumentos de oposición en dos acápites (i) sobre perjuicios morales y (ii) los perjuicios inmateriales por afectación de bienes convencionales y constitucionalmente protegidos, en los siguientes términos:

Perjuicios morales

En primer lugar, señaló que el Despacho desestimó la condición de hijas de crianza de Diana R. Patiño Puentes y Linda Samara Puentes, y así mismo se pronunció respecto a los hijos de aquellas, argumentando que no tenía suficiente material probatorio, postura respecto de la cual expone su desacuerdo alegando que se demostró que la señora Leida Puentes Vargas, madre de Diana y Linda Samara, convivió con la víctima directa por más de 10 años, lo que permite inferir que el señor Héctor Iván Tovar P., cohabitó en el mismo inmueble con las hijas de su compañera por ese mismo lapso, lo cual torna razonable según las reglas de la experiencia concluir que fue la figura paterna de ellas y de sus nietos. Sostiene que lo anterior quedó debidamente soportado con la prueba testimonial practicada en el proceso que guardaron coherencia sobre las relaciones familiares y la ayuda brindada en el núcleo familiar, por lo que se debe acceder a los montos indemnizatorios solicitados en la demanda.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

En relación con la Sra. Luz marina Puentes Vargas, en su condición de cuñada de la víctima y madre de Valentina Gutiérrez, señaló que se demostró que residía en la misma vivienda de la víctima directa, además de los lazos de amor y cariño que compartían, manifestando su desacuerdo con las consideraciones del despacho en el sentido que había contradicciones en las declaraciones de los testigos, y en particular del testimonio de la Sra. Lucy Gutiérrez Arias. En ese sentido señaló que “cada testigo tiene una percepción subjetiva independiente de las relaciones familiares, donde convergen factores como la confianza y cercanía con el núcleo familiar, por ende, las declaraciones de la señora **LUCY GUTIERREZ ARIAS**, al manifestar que la información la obtuvo por la cuñada de la víctima directa, estas fueron respaldadas por los otros testigos (...)”.

Perjuicios inmateriales por afectación de bienes convencionales y constitucionalmente protegidos (antes vida de relación)

El apoderado de la parte actora inicia señalando que en la demanda se solicitó la indemnización por “daño a la vida de relación” que era la terminología utilizada jurisprudencialmente para la época de presentación de la demanda, no obstante, actualmente encaja en lo que se ha denominado “afectación de los bienes constitucionalmente protegidos”.

A ese respecto, indicó la necesidad de “garantizar el Principio de Reparación Integral del Daño, haciendo un reconocimiento de dicha indemnización de forma proporcional y razonable a favor de los demandantes, máxime si en el ámbito Internacional dichas indemnizaciones no se encuentran supeditadas a montos mínimos ni máximos, como lo ha precisado la Doctrina, al tratar el tema relacionado con el *Quantum* de la Indemnización Pecuniaria del Daño Inmaterial”.

Agregó que esta tipología de perjuicio inmaterial no puede ser confundido con los perjuicios morales en tanto que rebasa la esfera interna y se sitúa en la esfera exterior, señalando que se encuentran probadas dichas afectaciones, mediante testimonios que dan cuenta de las actividades recreativas, provechosas y placenteras que disfrutaban sus poderdantes y que se vieron truncadas por la muerte de la víctima directa.

Solicitó revocar de manera parcial la sentencia y, en su lugar, se acceda a la totalidad de las pretensiones de la demanda.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

La apoderada de la entidad apelante sustentó la apelación en los argumentos que se indican a continuación:

Considera relevante en la ocurrencia de los hechos, la falta de aviso oportuno por parte del Concejo a la Policía Nacional del lugar y la hora de las sesiones, pues la falta de coordinación entre las instituciones, generó la falta de planeación del servicio de seguridad, lo que produjo serias fallas que culminaron representadas en la muerte de los nueve concejales, enfatizando que la falla del servicio se originó desde el instante que el Concejo no consideró importante que la Policía debía tener conocimiento anticipado del lugar y la fecha de las sesiones del concejo, lo que llevo a la premura y que no se tomaran las medidas mínimas de seguridad.

Luego se ocupó de estudiar, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la causal eximente de responsabilidad denominada hecho de un tercero, para precisar que no debe olvidarse la realidad en que vive el país. El Estado no puede constituirse en un garante absoluto que deba indemnizar todos los perjuicios que se ocasionen, así estén totalmente desligados del servicio.

Al efectuar el análisis del caso concreto de la seguridad de los alcaldes, concejales y personeros municipales para la época de los hechos, se tiene que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1386 de 2002, modificado en algunos de sus apartes por el Decreto 2742 del mismo año, en donde se establece expresamente que correspondería al Ministerio del Interior brindar protección a los alcaldes, diputados, concejales y personeros que por razón del ejercicio de sus cargos se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, para lo cual se dispuso la creación del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), para efectos de evaluar los estudios técnicos de nivel de riesgo y grado de amenaza contra alcaldes, diputados, concejales. De conformidad con lo anterior, manifiesta que la determinación de las medidas de protección era de competencia del CRER con fundamento en el resultado del estudio del nivel de riesgo, lo que excluye la responsabilidad de la Policía Nacional en relación con lo anterior.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

De otra parte, señaló que dentro del proceso obran pruebas suficientes relacionadas con las medidas de seguridad que debían tener en cuenta los concejales de Rivera, una de las cuales era la necesidad de informar con antelación al Comandante de Estación toda reunión que se hiciera, para prever el servicio, así como que las mismas no se debían realizar en sitios abiertos al público que fueran vulnerables.

Explica que en el expediente se encuentran antecedentes que permiten concluir que en las quince (15) oportunidades anteriores en que se reunieron los concejales solicitaron el servicio de Policía por escrito y con antelación, y no tuvieron inconveniente alguno pero que el día de los lamentables hechos lo hicieron por teléfono y cuarenta (40) minutos antes de la actividad, por ello se enviaron a cubrir el servicio dos policiales que estaban disponibles.

Así mismo, recordó la relevancia en la ocurrencia de los hechos debido a la participación del concejal Gil Trujillo Quintero, quien facilitó información a los guerrilleros colaborando con el accionar subversivo. En esa línea señala que la masacre de los ediles estaba planeada con cuatro meses de antelación por lo que solo se estaba esperando el momento oportuno para atacar.

Alega que el trabajo policial había sido efectivo a lo largo del tiempo con implementación de planes y medidas de seguridad y autoprotección para los concejales y sus familias. Todo lo anterior, atendiendo de igual manera los resultados del estudio técnico del nivel de riesgo el cual fue realizado por el DAS, que dio como resultado un riesgo medio bajo que no ameritaba una alerta de protección alta sino con medidas mínimas que se venían implementando.

A continuación, la apoderada hizo una exposición de la manera como ocurrieron los hechos, señalando que los policiales sí actuaron para repeler el ataque y defender la vida de los concejales.

Concluyó su apelación indicando que a la Policía Nacional no le asiste responsabilidad alguna dentro de los hechos debatidos, en razón de lo cual solicita que se revoque el fallo de primera instancia, debido a que “la responsabilidad plena de los hechos recae directamente en la información suministrada por el Ex Concejal GIL TRUJILLO QUINTERO, quien suministraba información de primera mano a los guerrilleros, además de existir responsabilidad en cabeza de las víctimas a no dar

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

aviso con anterioridad a la Policía Nacional del sitio y hora que habían programado para reunirse a sesionar ese 27 de febrero de 2006, como culpabilizar a la institución que realizó lo pertinente y utilizó el material humano disponible para salvaguardar la vida de los concejales cuando ellos mismo se confiaron e hicieron caso omiso a las muchas recomendaciones que se les había entregado y se les había dado a conocer existe en este proceso y es evidente EL HECHO DE UN TERCERO en cabeza de la guerrilla de las FARC y por la cual se ha condenado a unos cuantos de sus miembros que han aceptado su participación en esos hechos y existe también LA CULPA EXCLUSIVA DE LAS VICTMAS al no dar un aviso oportuno a las autoridades del sitio y la hora donde pretendían sesionar y al no verificar que dentro de las filas del concejo militaba un colaborador de las FARC.”

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP

El apoderado de esta entidad señaló que el A quo no tuvo en cuenta que el atentado en donde perdió la vida el concejal Héctor Iván Tovar Polania, ocurrió por fuera de la capacidad de intervención del Ministerio del Interior “por cuanto, si exime de responsabilidad al Departamento del Huila y a la Nación Ministerio de Defensa – Ejército Nacional también debió de haberlo hecho con el Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de Seguridad – DAS - UNP como sucesor procesal, debido a que está demostrado que el concejal Héctor Iván Tovar Polania (q.e.p.d.), nunca ostentaba una amenaza o un riesgo extraordinario o extremo, todo lo contrario está demostrado en el plenario que su calificación de nivel del riesgo siempre fue **MEDIO - BAJO** equivalente a **ORDINARIO**; lo anterior de acuerdo a las valoraciones hechas por parte del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, **hechas por personal idóneo en cuanto a los análisis de los estudios de nivel del riesgo que realiza la entidad, y por lo tanto el fallador de instancia mal podría entrar a calificar ese estudio sin tener la idoneidad y la experticia técnica para hacerlo y debe basarse solo en el material probatorio aportado**; está demostrado también que el Ministerio del Interior actuó de manera diligente y oportuna a todas las peticiones de acuerdo con las recomendaciones emitidas en las actas del CRER.”

En esa línea argumentativa alegó que el Ejército Nacional, cuenta con la función de inteligencia militar, tenía su base de operaciones en el mismo municipio, es decir

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

era conocedor de la situación de orden público y por lo tanto si le asistía un deber constitucional de proteger el territorio. Agregó que la juez hizo un análisis probatorio erróneo frente a las circunstancias de dicho homicidio colectivo, desconociendo que en Colombia los únicos organismos que cuentan con la capacidad para repeler y contrarrestar un ataque de tal magnitud son las fuerzas Militares.

Explicó que el Ministerio del interior y de Justicia si atendió con diligencia las solicitudes realizadas por el extinto concejal Héctor Iván Tovar Polania (q.e.p.d.), en cumplimiento del Decreto No. 1386 del 5 de julio de 2002, señalando al efecto las siguientes gestiones por parte de la DDHH-MIJ, con relación a su solicitud de inscripción al Programa de Protección:

“1. Conforme al denominado artículo 5° del Decreto 1386 de julio de 2002, el Director de Derechos Humanos le aprobó como medida de protección un apoyo de reubicación temporal, por quinientos setenta y dos mil pesos (\$572.000.00), y un apoyo de transporte por seis (6) meses mediante a razón de cien mil pesos mensuales (\$100.000.00), con base al acta extraordinaria.

2. Se solicitó al DAS realizarle un estudio de su Nivel de Riesgo, según el oficio No. 13117 del 04-10-04

3. Se solicitó a la Policía Nacional la adopción de medidas necesarias para su protección. Oficio 13118 del 04-10-04. 4. El CRER en la sesión del 26-10-04, le aprobó un medio de comunicación celular y un chaleco antibalas. Se le comunicaron las medidas adoptadas mediante el oficio No. 14124 del 27-10-04.”
Agrega que también se advirtió al concejal Tovar Polania (q.e.p.d.), que, según el CRER, tales medidas se daban como complemento a las que deben ser implementadas por las entidades territoriales en coordinación con la fuerza pública y organismos de seguridad, bajo el principio de subsidiariedad.

También sostiene que “el fallador desconoce los procedimientos y protocolos relacionados con la valoración del riesgo de acuerdo con los siguientes postulados normativos (decreto 2816 del 22 de agosto de 2006) y jurisprudenciales, para poder otorgar medidas de protección”, por lo que al calificarse su nivel de riesgo como medio-bajo estaba en una situación de riesgo ordinaria, esto es, al que están sometidos las personas en igualdad de condiciones por el hecho de pertenecer a la sociedad.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

De igual manera alega que es evidente que el mismo señor Tovar Polania (q.e.p.d.), le restó importancia a su seguridad e integridad personal debido a que elevó distintas solicitudes de apoyo y reubicación así como subsidio de transporte, las cuales le fueron autorizadas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia en donde se limitaba a requerir como medidas de seguridad asistencia para su reubicación por tener que estar en permanente desplazamiento dentro del municipio de Rivera, pero en ningún momento acreditó que realmente hubiera salido de la zona de riesgo. Así mismo reprochó que el día de los hechos, el concejal no tenía consigo su chaleco antibalas lo que pudo minimizar el riesgo en su contra.

El apoderado de la UNP afirma que “no se configura un incumplimiento en el contenido obligacional al Departamento Administrativo de Seguridad – DAS y por lo tanto no podría el Fallador afirmar una configuración de una falla en el servicio que justifique una declaratoria de responsabilidad, por cuanto como puede probarse, de las solicitudes realizadas y la cual siempre fue motivada por los hechos delictivos que sufría el país y la región del Huila, fue que se solicitó este tipo de medidas y no por que existiera amenaza en contra de la integridad de este Concejal, prueba de ello es que no existe denuncia alguna en la Fiscalía General de la Nación que demuestren que el señor Concejal Héctor Iván Tovar Polania (q.e.p.d.), se encontraba amenazado de muerte y en especial que estas amenazas fueran por el hecho de desarrollar su función como Concejal del municipio de Rivera, simplemente las medidas se debían a la coyuntura que estaba sufriendo el País de acuerdo al conflicto interno que se vivía; y hechos en contra de concejales del municipio en periodos pasados, son razones suficientes para demostrar que no existe nexo causal que haya sido por su condición de concejal del Municipio de Rivera.”

De otra parte, el apoderado de la UNP expone que teniendo en cuenta que el fallo declara la responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia, decretando a la UNP, como sucesor procesal decisión que a su juicio no cuenta con fundamentos jurídicos, solicita pronunciarse en derecho a fin de decidir si en efecto existe piso jurídico para que la Unidad Nacional de Protección sea sucesora procesal del Ministerio del Interior y de Justicia, por cuanto, el Ministerio del Interior, no ha sido suprimido o liquidado del ordenamiento jurídico y los hechos se desarrollaron en vigencia del programa que ellos dirigían.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

No obstante lo anterior, sostiene que el Ministerio del interior y de Justicia si atendió con diligencia las solicitudes realizadas por el extinto concejal Héctor Iván Tovar Polania (q.e.p.d.), en cumplimiento del Decreto No. 1386 del 5 de julio de 2002 “por el cual se dictan medidas para brindar protección a alcaldes, concejales y personeros municipales”, se remitieron unos formatos dirigidos a los servidores públicos que estaban amenazados, para que solicitaran su inscripción en el programa de protección ante la entonces Dirección General para los Derechos Humanos- DGDH- del extinto Ministerio de Interior, formato que fue diligenciado en diferentes oportunidades por el señor Tovar Polania (q.e.p.d.).

El apoderado de la UNP culminó sus alegatos afirmando que la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva está demostrada, que el Ministerio del Interior no puede ser condenado en este asunto porque no existe relación jurídico – procesal entre la entidad y las pretensiones que en su contra formula el demandante; advirtiendo que no es al Ministerio del interior ni al Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, a quienes les correspondía el control del orden público y tomar medidas de prevención al mismo, como tampoco les corresponde la protección directa de personas amenazadas por la violencia, ya que esta función por disposición legal le corresponde ejercerla a las Fuerzas Militares y de Policía (Art. 217 y 218 de la C.N. A pesar de lo anterior, resalta que en el presente caso, en materia de coordinación para la protección del señor Tovar Polania (q.e.p.d.), el Ministerio del Interior desplegó las acciones pertinentes conforme las medidas sugeridas por el CRER (medio de comunicación celular, chaleco antibalas y estudio del riego).

También reitera que se demostró la Inexistencia del derecho por el hecho de un tercero, en el sentido de que no existe derecho a reclamar por parte de los demandantes toda vez que el Estado no puede responder por hechos originados en conductas de terceros ajenos a la actividad propia de la administración, ya que de ser ello así, cada hecho delincriminal imprevisible, daría argumento jurídico suficiente para establecer la responsabilidad de la administración. Es por eso que la actuación del Estado es la de tomar medidas de prevención, las cuales solo tienden a evitar en la medida de lo posible la actividad de la delincuencia, actuación que se cumple en la mejor forma posible, pero siempre partiendo de la concepción de que no es posible predecir con exactitud las conductas delincriminales que se van a llevar a cabo, máxime en un país como el nuestro.

- ALEGACIONES

NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

El apoderado de la entidad demandada reiteró los argumentos expuestos en la apelación de la sentencia. Sostiene que no le asiste responsabilidad alguna a Policía Nacional dentro de los hechos en cuestión, responsabilidad que en todo caso, debe ser analizada en conjunto debido a los diferentes factores que intervinieron y tuvieron relación directa con la masacre ocurrida en el hotel los Gabrieles del Municipio de Rivera Huila, siendo inadmisibile que se realice un juicio de responsabilidad solamente sobre las fallas advertidas en la planeación del servicio de policía, dejando de lado otros factores que intervinieron y contribuyeron de manera directa en la ocurrencia del hecho y sobre los cuales se debe analizar la responsabilidad de las instituciones demandadas.

NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL

En los alegatos conclusivos, el apoderado de la entidad sostiene que es claro que el Ejército Nacional no es administrativamente responsable de los hechos por los cuales se demanda, pues claramente son atribuibles a personas ajenas a la institución, concretamente a miembros de un grupo armado ilegal.

De igual manera, se refirió a los juicios de previsibilidad y de evitabilidad, indicando que el juicio de previsibilidad consiste en un test, por el que se pregunta si el sujeto al que se le imputa un daño pudo preveer o no, la ocurrencia del hecho imputado y las respectivas consecuencias del mismo. Por su parte, el juicio de evitabilidad corresponde a la constatación de que se disponía de los medios necesarios para impedir el resultado dañoso, y a pesar de ello, el sujeto cuya conducta se cuestiona no lo hizo.

Finalmente, recordó que por virtud de lo establecido en el artículo 177 del CPC la carga de la prueba corresponde a la parte demandante bajo el entendido que no existe presunción de responsabilidad.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

MUNICIPIO DE RIVERA (HUILA)

El apoderado de la entidad territorial indicó que en la sentencia de primera instancia se declaró probada la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva” a favor del departamento del Huila y del municipio de Rivera, al no probarse la falla en el servicio de estos entes territoriales pues, lo que le competía lo cumplieron sirviendo de puente entre los potenciales beneficiarios de las medidas de protección (concejales) y el Ministerio del Interior y de Justicia. En razón de lo anterior, solicita que se confirme la decisión de primera instancia, frente a la falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Rivera.

PARTE DEMANDANTE

La parte actora en primer lugar se refirió a la obligación que pesa sobre el Estado Colombiano, de reparar de manera integral los daños causados, por acción u omisión, y que tiene fundamento en la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política y el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 (concuera con el art. 283 inciso final del C.G.P.). Por ello sostiene que se hace necesario que el Tribunal modifique el monto de las indemnizaciones reconocidas por justicia y equidad, con el fin de garantizar el principio de reparación integral del daño, aumentando las mismas y reconociendo indemnización de forma proporcional y razonable a todos los demandantes.

En este mismo sentido, sostiene que se debe condenar a las demandadas a la indemnización de otra clase de perjuicios reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos execrables como en el presente asunto, como son las medidas de satisfacción, rehabilitación, y garantías de no repetición, en las que se ordene por ejemplo, la publicación de la sentencia que pronuncie el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila en un medio de circulación nacional, como lo ha ordenado la CIDH en casos similares.

Explicó que en el caso concreto hay que tener presente que “el señor HÉCTOR IVÁN TOVAR POLANÍA era servidor público en su calidad de Concejal del Municipio de Rivera, quien al igual que sus otros compañeros de la Corporación edilicia, se encontraba amenazado, había sido declarado objetivo militar y las

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

fuerzas del orden tenían previo conocimiento de ello, de los antecedentes de ataques terroristas contra servidores públicos, tanto en el mismo Municipio de Rivera, como en el Departamento del Huila y otras regiones del país, y la muerte del señor TOVAR POLANIA, ocasionó que mis representados fueron afectados en sus derechos fundamentales y se les causaron ingentes daños en su vida, honra y bienes, por causa de la ineficiencia del Estado para garantizar la protección del Concejal HÉCTOR IVÁN TOVAR POLANÍA, aun contando con los elementos para ello, tales como fuerzas armadas, grupos especiales de contraguerrilla y demás armamento de que han sido dotadas las fuerzas militares para contrarrestar los grupos al margen de la ley, y nada hicieron para evitar que se concretara el acto terrorista a plena luz del día y en un lugar público del casco urbano del municipio de Rivera.”

En relación con los perjuicios morales reitera los argumentos expuestos en la sustentación del recurso de apelación, adicionando que la indemnización a favor de las hijas de crianza, nietos de crianza y su cuñada e hija del occiso HECTOR IVAN TOVAR POLANIA, debe ser una suma “prudente, equitativa, proporcional y razonable” a las condiciones particulares del caso en estudio.

El apoderado concluyó los alegatos de conclusión solicitando que se revoque de manera parcial la sentencia de primera instancia, en lo no concedido a la parte actora, y en su lugar, se acceda a todas las pretensiones de la demanda.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN - UNP

La apoderada de la entidad reiteró lo expuesto en el recurso de apelación en el sentido que no existen fundamentos jurídicos que determinen la sucesión procesal con respecto al Ministerio del Interior y de Justicia, pues se tiene probado que la Unidad Nacional de Protección - UNP en concordancia con el Decreto 1303 de 2014 recibió algunos procesos judiciales por parte del extinto Departamento de Seguridad – DAS, sin embargo no se trata de la misma situación respecto del Ministerio del Interior en tanto que tal cartera no se ha extinguido, ni desaparecido del ordenamiento Jurídico como entidad, así lo señaló la Ley 1444 de 2011, en su artículos 1 y 2, que tratan sobre la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia y la reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

De igual manera, manifiesta que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2893 de fecha 11 de agosto de 2011, fecha anterior a la Creación de la Unidad Nacional de Protección, y en dicho decreto se estableció que el Ministerio del Interior debía continuar con los procesos judiciales a cargo de la Oficina Asesora Jurídica y no a cargo de la Unidad Nacional de Protección, así:

“ARTÍCULO 37. Transferencia de procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinario. Los procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios en los que sea parte el Ministerio del Interior y de Justicia quedarán a cargo del Ministerio del Interior salvo aquellos que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, los cuales le serán transferidos dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto lo cual constará en las Actas que se suscriban para el efecto. El Ministerio del Interior adelantará y continuará con las acciones y trámites propios de cada proceso hasta tanto se haga efectiva la mencionada transferencia.

Con fundamento en las normas expuestas, sostiene que no le es dable a la Unidad Nacional de Protección ser la sucesora procesal del Ministerio del Interior y solicita de parte del Tribunal un pronunciamiento expreso sobre el mencionado punto de la apelación.

En relación con los elementos de la responsabilidad administrativa del Estado, reitera los argumentos expuestos en el escrito de apelación, haciendo énfasis en un hecho relevante a tener en cuenta como es la circunstancia de que el concejal Gil Trujillo Quintero fue condenado a 37 años de prisión por ser el coautor de la masacre de los concejales de Rivera.

Concluye indicando que para la configuración de los hechos generadores del daño antijurídico, tuvieron lugar “causas que no pueden ser imputables al Estado Colombiano, por cuanto en este caso la muerte del señor concejal, se debió a un ataque general y desproporcionado causado por un Grupo Armado fuertemente armado, ataque que solo hubiera sido repelido por el Ejército Nacional y la Policía Nacional, quienes cuenta con un amplio poder de combate y con el armamento idóneo para garantizar la protección, sin embargo, la sesión agendada por el

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Presidente del Concejo, no aplicó los protocolos para pedir con anterioridad el apoyo técnico y logístico de dichas entidades, lo cual permitió y facilitó la masacre.”

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público en esta etapa procesal no emitió concepto.

IV. 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 mediante el Acuerdo No. PCSJA23-12093 del 03 de octubre de 2023, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

- CADUCIDAD Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Según el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos⁹, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al 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 cualquier otra causa.

En el *sub examine*, se demanda por una falla en el servicio por omisión en el cumplimiento del deber de protección que se debía brindar a los concejales del municipio de Rivera (Huila) y en particular al concejal Héctor Iván Tovar Polanía, quien falleció el 27 de febrero de 2006, luego de la incursión de un grupo de

⁹ Ley 446 de 1998.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

guerrilleros de la columna móvil “Teófilo Forero” de las FARC. De esta manera, en principio el término de caducidad corría del 28 de febrero de 2006 al 28 de febrero de 2008.

Se constata en el expediente digitalizado a folio 132 del cuaderno No. 2, acta individual de reparto del 1º de marzo de 2007, por lo que resulta evidente que la demanda se presentó estando dentro del término legal establecido para ello.

- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, de modo que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, en relación con el extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado, mientras que la legitimación material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

Legitimación en la causa de la demandante

Son demandantes en el proceso: LEIDA PUENTES VARGAS en nombre propio; DIANA ROCÍO PATIÑO PUENTES en nombre propio y en representación de su hija menor de edad MARÍA JOSÉ ZAMBRANO PATIÑO; LINDA SAMARA PUENTES en nombre propio y en representación de su hijo menor de edad DANIEL ESTEBAN VELASCO PUENTES; LUZ MARINA PUENTES VARGAS en nombre propio y en representación de su hija menor de edad VALENTINA GUTIÉRREZ

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

PUENTES; así como el señor LUIS ALBERTO TOVAR POLANÍA, de modo que se encuentra acreditada su legitimación de hecho en la causa.

Legitimación en la causa de la demandada

Los demandantes formularon imputación contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Departamento del Huila, Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, Municipio de Rivera – Huila, entidades que se encuentran legitimadas de hecho en la causa por pasiva, pues se le imputa el daño que la parte actora alegó haber sufrido.

- PROBLEMA JURIDICO

En atención a los recursos de apelación que fueron presentados, la Sala debe resolver varios problemas jurídicos, siendo el primero de ellos determinar si cabe responsabilidad administrativa a las entidades demandadas Nación - Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en razón de lo cual deban responder por los perjuicios reclamados por los demandantes ocasionados con la muerte del señor Héctor Iván Tovar Polanía (q.e.p.d.), quien se desempeñaba como concejal del municipio de Rivera (Huila) y murió junto a otros ocho (8) concejales luego de incursión guerrilla ejecutada por integrantes de la entonces denominada guerrilla de la FARC, en hecho ocurridos el 27 de febrero de 2006.

Adicionalmente, la Sala debe establecer si procede la modificación del monto de las indemnizaciones, si hay lugar al reconocimiento de perjuicios inmateriales por la vulneración de derechos y bienes constitucionalmente protegidos, procurando garantizar el principio de reparación integral del daño.

Finalmente, deberá determinar si procede o no la sucesión procesal del Ministerio del Interior y de Justicia en cabeza de la Unidad Nacional de Protección.

- TESIS

La Sala de Decisión de esta Corporación confirmará la sentencia objeto de estudio, en tanto que se demostró la falla en el servicio por parte de las demandadas Nación

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

- Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia y Departamento Administrativo de Seguridad - DAS. En cuanto a las pretensiones de reconocimientos indemnizatorios adicionales, la Sala modificará la sentencia para conceder a las demandantes Diana Rocío y Linda Samara Puentes el reconocimiento en razón de ser hijas de crianza del fallecido concejal Héctor Iván Tovar Polanía, así como a los hijos de aquellas como nietos del Sr. Tovar Polanía. Los demás montos indemnizatorios se confirmarán. La Sala ordenará la realización de un acto de desagravio como medida reparatoria por la violación a los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. La sentencia apelada será confirmada en todo lo demás.

- 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 Estado¹⁰ ha señalado que éste se define como *“La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la*

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias de 11 de noviembre de 1999. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11499 y del 27 de enero de 2000. C.P. Alier 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.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

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 Corporación¹¹ 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 Estado¹², señaló:

(...)

“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.

¹¹ 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.

¹² 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.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

El Consejo de Estado¹³ se ha pronunciado respecto al deber de brindar seguridad y protección en los siguientes términos:

I. Obligaciones del Estado colombiano en garantizar el derecho a la vida, la integridad personal y la seguridad en el derecho convencional y en la jurisprudencia constitucional

12. El artículo primero de la Convención Americana sobre DDHH establece las dos principales obligaciones de los Estados que ante las violaciones de los derechos allí consagrados, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, comprometen la responsabilidad de los Estados Partes.

Dicho artículo reza:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(...)

14. De conformidad con el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen una obligación a su cargo en la cual se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales internos, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos y plenamente aplicables en el orden nacional los derechos y libertades reconocidos; en otras palabras, ajustar el derecho interno a esas disposiciones del ámbito internacional.

(...)

16. Derechos fundamentales que adquieren especial importancia en personas o sujetos que requieren protección especial como los defensores de derechos humanos, dada su condición y desempeño social. Al respecto la Corte ha precisado:

El reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que en aquellos casos en los que no hay norma aplicable al caso concreto, “la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P) y el carácter inalienable de los derechos fundamentales (art. 5 C.P.). Con fundamento en lo anterior, se tiene que las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no sólo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo. Así mismo, que no proceden medidas preventivas cuando se ha concretado y materializado un daño consumado, sino de otro orden, en especial sancionatorias y reparatorias.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 26 de junio de 2014. Exp. Rad. No. 50001-23-31-000-1998-01262-01 (26029)

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

17. De acuerdo con lo anterior, la Sala resalta que en lo atinente a la protección de los derechos humanos se desarrollaron una serie de criterios para sustentar los alcances y límites de la responsabilidad del Estado por no brindar las medidas de protección eficaces a quien las requiere; sobre el particular ha expresado:

(...) los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, han de considerarse imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutiva de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a su protección.

18. La razón de ser de las instituciones y autoridades estatales es la defensa material y formal de todos los individuos del país, más aún, cuando se trata de una persona con necesidad de protección especial. Luego entonces, omitir el cumplimiento de esa garantía de protección no solo genera la responsabilidad del Estado en cabeza del órgano o la persona encargada de la defensa, si no también deslegitima la institucionalidad del Estado, en tanto es este el protagonista en la defensa de los derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad física de los defensores de derechos humanos.

19. En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, la Sala ha considerado que, cuando se busque imputarle responsabilidad a sus instituciones por fallas en la prestación de servicios de seguridad, se precisa la acreditación de los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad responsable de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.

20. Dichos criterios toman un cariz distinto cuando de lo que se trata es de la obligación de la administración de brindar una protección especial a personas bajo amenazas. Eventos en los que se necesita precisar el nivel de riesgo y amenaza que se proyecta sobre la víctima para determinar, según grados, la adecuada prestación de la garantía de protección especial a cargo del Estado.

21. Así, la Corte Constitucional en la sentencia T-339 de 2010, concretó la diferencia entre riesgo y amenaza, con el fin de ajustar cuándo se hace necesario por parte del Estado brindar medidas de protección eficaces para cada contexto en particular. Teniendo en cuenta esto, la Corte señaló que: i) el riesgo es “abstracto” y las amenazas suelen ser “concretas” en tanto denotan la inminencia de la agravación del daño, por ello, “cualquier amenaza constituye un riesgo, pero no cualquier riesgo es una amenaza”; ii) comoquiera que la seguridad personal no es absoluta, para su protección especial debe estar amenazada de manera “extraordinaria” y “relevante”, es decir, no puede ser incoada por cualquier motivo o persona sin riesgo alguno, o con un riesgo menor o común al que están expuestos los asociados, caso este último en el que, “en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas, esta deberá asumirlo y no podrá exigirle al Estado medidas concretas de protección”; iii) la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal exige “probar”, al menos de manera sumaria, los hechos que permitan colegir que la persona se encuentra expuesta a una amenaza, de lo que se deriva que ante la presencia de hechos reales y tangibles, el riesgo pasa a convertirse en una amenaza que envuelve “la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la integridad de la persona corre peligro”

22. Con similar orientación, con relación a la escala de riesgos y amenazas que deben ser aplicadas a casos en los que es solicitada la protección especial por parte del Estado, la Corte Constitucional en sentencia T-234 de 2012, señaló:

- 1) Nivel de riesgo: existe una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño a la vida o a la integridad personal se produzca. Este nivel se divide en dos categorías:
 - a) riesgo mínimo: categoría hipotética en la que la persona sólo se ve amenazada por la muerte y la enfermedad naturales y;
 - b) riesgo ordinario: se refiere a aquel riesgo que proviene tanto de factores internos como externos a la persona y que se deriva de la convivencia en sociedad. En este nivel de la escala, los ciudadanos deben soportar los riesgos que son inherentes a la existencia humana y a la vida en sociedad. Cuando una persona pertenece a este nivel, no está facultada para exigir del Estado medidas de protección especial, pues su derecho a la seguridad personal no está siendo afectado, en la medida en la que el riesgo de daño no es una lesión pero sí, en el mejor de los casos, un riesgo de lesión.
- 2) Nivel de amenaza: existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías:
 - a) **amenaza ordinaria:** Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si están presentes las siguientes características:
 - i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades;
 - ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual;
 - iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad;
 - iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y finalmente,
 - v. deber ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho.

- b) **amenaza extrema:** una persona se encuentra en este nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades.

Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada.

3) **Daño consumado:** se presenta cuando ya hay una lesión definitiva del derecho a la vida o a la integridad personal. En el evento de presentarse lo segundo, dicha lesión a la integridad personal también genera la protección especial no sólo frente a la integridad personal sino también frente a la vida.

- **CASO CONCRETO**

Para resolver el caso concreto sea lo primero recordar que de acuerdo con lo manifestado en la demanda presentada es responsabilidad de las entidades demandadas el daño causado por falla en el servicio en la omisión de protección a que tenía derecho el concejal Héctor Iván Tovar Polanía quien murió junto a otros concejales del municipio de Rivera (Huila) por atentado perpetrado por las denominadas FARC - EP

El A quo consideró que el daño antijurídico acreditado le resulta imputable al Estado, a título de falla del servicio, por cuanto la víctima directa y otros de sus homólogos habían solicitado insistentemente protección especial en hechos fundados, que les hacía temer por su vida y por eso rogaron en varias ocasiones medidas de seguridad ante los organismos de seguridad estatal, sin que la misma se le hubiere prestado en debida forma.

Por su parte, las entidades condenadas – Policía Nacional y Unidad Nacional de Protección como sucesora procesal de la Nación - Ministerio del Interior y de Justicia y del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, se opusieron a la sentencia esencialmente por: (i) la falta de aviso oportuno por parte del Concejo a la Policía Nacional del lugar y la hora de las sesiones, pues la falta de coordinación entre las instituciones, generó la falta de planeación del servicio de seguridad, lo que produjo serias fallas que culminaron representadas en la muerte de los nueve concejales y (ii) alegando que no hubo falla del servicio, que se atendieron con diligencia las solicitudes realizadas por el extinto concejal Héctor Iván Tovar Polanía

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

(q.e.p.d.), en cumplimiento del Decreto No. 1386 de 2002 con relación a su solicitud de inscripción al Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta lo alegado por las partes y las pruebas que se encuentran en el proceso, la Sala analizará si existe o no responsabilidad de las entidades demandadas y condenadas en esta causa, así como también cuál es el alcance de la condena a favor de la parte demandante, dado que consideran que de igual manera debe ser reconocida indemnización por el daño a bienes y derechos constitucionalmente protegidos, además del reconocimiento y pago monetario de la totalidad de los perjuicios causados y pedidos en la demanda.

De lo probado en el proceso

De conformidad con las pruebas allegadas al proceso, se acreditaron los siguientes hechos que no son objeto de debate y respecto de los cuales la Sala solo hará mención de los mismos, estos son: (i) la calidad de concejal del municipio de Rivera (Huila) del señor Héctor Iván Tovar Polanía en la fecha de ocurrencia de su muerte, (ii) la muerte violenta del entonces concejal Héctor Iván Tovar Polanía en hechos ocurridos el 27 de febrero de 2006 en la estancia recreativa Los Gabrieles en el municipio de Rivera, a manos de la columna móvil Teófilo Forero de la entonces denominada FARC EP y (iii) que en los mismos hechos fallecieron otros ocho concejales y resultaron heridas otras personas.

Respecto de los demás hechos jurídicamente relevantes, la Sala procede a su revisión de la siguiente manera:

1. En el proceso se demostró que Diana Rocío Patiño Puentes es hija de Leida Puentes Vargas, tal como lo acredita el registro civil de nacimiento que obra en el proceso a folio 61 del cuaderno 01¹⁴. A su vez, Diana Rocío es madre de María José Zambrano Patiño, de acuerdo con el registro civil de nacimiento visible a folio 64 del cuaderno ya indicado.
2. Así mismo, se acreditó que Linda Samara Puentes es hija de la señora Leida Puentes.¹⁵ Y Linda Samara es la madre de Daniel Esteban Velasco.¹⁶

¹⁴ 01 Expediente físico. Expediente digital primera instancia.

¹⁵ Ver folio 63 Ibídem

¹⁶ Ver folio 65 Cuaderno01 01 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

3. De la misma manera, quedó demostrado el parentesco en segundo grado de consanguinidad entre Leida Puentes Vargas y Luz Marina Puentes Vargas conforme a los documentos visibles a folios 60 y 66 del cuaderno 01¹⁷. Igualmente, se acreditó la relación de parentesco entre Luz Marina Puentes y Valentina Gutiérrez Puentes, quienes son madre e hija conforme al registro civil de nacimiento obrante a folio 67¹⁸.
4. Luego de la evaluación del CRER se recomendó concederle al concejal Tovar Polanía, la medida de asignarle un medio de comunicación celular y un chaleco antibalas y así se le comunicó por parte del Programa de Protección de Testigos mediante oficio No. 14124 del 27 de octubre de 2004¹⁹.
5. Mediante oficio No. DAS.SHUI.PROT 10091 del 1º de diciembre de 2004, el Director Seccional del DAS y el responsable del área de protección informaron al Sr. Tovar Polanía que luego de la evaluación técnica del nivel de riesgo, este arrojó un resultado medio-bajo.
6. De igual manera obran oficios mediante los cuales el señor Héctor Tovar Polanía solicitó al Grupo de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia acceder al programa de protección para garantizar su vida, aportando al efecto los documentos correspondientes²⁰. Se constata que elevó solicitudes varias veces, incluidos los meses de junio, agosto y septiembre de 2005.
7. También se demostró, a través de diferentes documentos, la delicada situación de las autoridades locales en los municipios del departamento del Huila, y en este caso concreto del municipio de Rivera. De ello dan cuenta, entre otros, certificación suscrita por la personería municipal²¹ en el año 2003 y oficio al gobernador del departamento del Huila en mayo 25 de 2004, luego de la muerte del concejal Federico Hermosa²²
8. El expediente da cuenta que las medidas de protección entregadas al concejal Héctor Iván Tovar Polanía, fueron las siguientes: (i) siete (7) apoyos de reubicación mediante consignaciones efectuadas en una cuenta de

¹⁷ ibídem

¹⁸ Cuaderno01 01 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

¹⁹ Ver folio 83 ibídem

²⁰ Ver folios 85, 94,97 del Cuaderno01 01 Expfísico. Expedientedigital primera instancia. Folio 12 y ss del cuaderno No. 3 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

²¹ Ver folio 106 ibídem

²² Ver folio 113 Cuaderno01 01 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Bancolombia por un total de \$3.728.000, (ii) un celular y (iii) un chaleco antibalas placas 288²³.

9. De igual manera se encuentran en el proceso documentos que demuestran la realización de cursos de capacitación en seguridad preventiva, como el realizado en Neiva en el mes de octubre de 2004²⁴ y en el cual no hay constancia que el Sr. Tovar Polanía hubiera asistido.

10. En el expediente obra copia del Acta No. 09²⁵ del Consejo de Seguridad llevado a cabo por la gobernación del Huila el 25 de julio de 2005, en el cual se trató la situación de orden público de los municipios de Rivera, Hobo y Gigante. De acuerdo con lo expuesto en el acta, mediante informes de inteligencia se conoció sobre un posible atentado contra los tres alcaldes de los municipios indicados, dos concejales de Rivera y dos empleados de ese mismo municipio, por amenazas de las FARC, a través de la columna Teófilo Forero.

En el acta se registró que el señor Desiderio Suárez – concejal de Rivera – manifestó que la situación era complicada y que ello había dado lugar a que *“los concejales vivan una guerra psicológica”* y solicitó el apoyo de la fuerza pública. Así mismo, quedó consignado que había una amenaza cierta y que había que tomar responsabilidad iniciando por la autoprotección.

11. La Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado- Sistema de Alertas Tempranas – SAT, el 04 de agosto de 2005, presentó informe de riesgo No. 035²⁶ en el cual determina la localización del riesgo en el departamento del Huila e incluye, entre otros, el municipio de Rivera, señalando como población en situación de riesgo en especial a los alcaldes de Algeciras, Hobo, Gigante, Campoalegre, Rivera y Neiva, además de otros funcionarios públicos de los mencionados municipios, a 11 concejales de Rivera (Huila). La Defensoría del Pueblo al describir la contextualización y caracterización del riesgo señala que la configuración actual del escenario de riesgo es el resultado de

²³ Ver folio 25 cuaderno No. 3 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

²⁴ Ver folio 31 ibídem

²⁵ Ver folios 122 a 133 cuaderno No. 3 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

²⁶ Ver folios 143 a 149 del cuaderno No. 5 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

SIGCMA

un proceso de reposicionamiento territorial y político de la guerrilla de las FARC. El Gobierno Nacional al desarrollar la política de “Seguridad Democrática” implicó el repliegue de la subversión de las cabeceras municipales, situación que determinó un cambio en el accionar de los insurgentes que desde las zonas rurales comenzaron a amenazar la labor proselitista de las autoridades territoriales, para generar condiciones de desestabilización en los poderes locales, obstaculizando el normal desarrollo en las funciones constitucionales. A partir lo anterior, la Defensoría del Pueblo concluyó que era probable que contra los alcaldes y concejales de los municipios de Algeciras, Hobo, Gigante, Campoalegre, Rivera y Neiva se presenten homicidios selectivos, de configuración múltiple, masacres, acciones de terror y desplazamientos forzados.

La Defensoría presentó las alarmantes cifras de afectaciones a concejales: 216 concejales asesinados en el país durante los últimos cinco (5) años (entre 2000 y 2005), y en el 2005 habían sido amenazados 1.335 concejales, el 11% de electos para el periodo 2004-2007. A partir de lo anterior, la Defensoría concluyó que el nivel de riesgo de ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al DIH era alto.

12. Oficio de fecha 27 de diciembre de 2005, mediante el cual la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia informa al Comandante de la Novena Brigada del Ejército que el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas – CIAT – se reunió con el fin de verificar la nota de seguimiento al informe de riesgo No. 035 emitida por la Defensoría del Pueblo ²⁷, en el que señala que a pesar de las acciones de prevención y protección implementadas por la fuerza pública se evidencia una agudización del nivel de riesgo de líderes políticos, funcionarios públicos y candidatos a corporaciones pública de los municipios de Algeciras, Gigante, Hobo, Campoalegre, Rivera y Neiva. En razón de ello, solicita que se adopten y mantengan medidas y acciones que permitan disuadir, mitigar o controlar el riesgo que vienen afrontando dicho grupo de personas. Recomienda el sostenimiento de las operaciones de área que se vienen adelantando y de considerarse necesario un refuerzo de las mismas.

²⁷ Ver folio 51 del cuaderno No. 06 Expfísico. Expediente digital primera instancia

13. Pruebas testimoniales

La Sala procede a revisar las pruebas testimoniales recibidas dentro del proceso, para su debida valoración al efectuar el estudio del caso concreto:

Héctor Perdomo Gaviria²⁸, quien se refirió a la falta de protección de los concejales.

Olga González de Losada²⁹, quien dio cuenta de las relaciones familiares entre el Sr. Héctor Iván Tovar Polanía y sus hijastras y las buenas relaciones que tenía con los hijos de aquellas.

Humberto Fernández Losada³⁰, quien se refirió a las actividades de agricultura que realizaba el Sr. Tovar Polanía.

Antonio José Villalba V.³¹, Rocío Mora Rivera³², Alonso Andrade Calderón³³, testigos que en general manifestaron conocer el núcleo familiar del concejal Tovar Polanía, del cual manifestaron que hacían parte las hijas de Leida Puentes, es decir, Diana Rocío Patiño y Linda Samara Puentes. que la tenía como si fueran sus hijas, y los nietos.

Lucy Gutiérrez Arias³⁴, quien se refirió a la relación de familiaridad entre el difunto concejal y sus hijastras y los hijos de aquéllas, así como de las buenas relaciones que tenía con su cuñada la señora Luz Marina.

Una vez hecho el resumen de las principales pruebas que obran dentro del proceso y los hechos debidamente demostrados, la Sala procede al estudio del daño y la imputación del mismo, para luego abordar el estudio de la procedencia de la indemnización solicitada por la parte demandante para el reconocimiento de una indemnización para las hijastras y los hijos de aquellas acorde a su condición de ser parte del núcleo familiar de la víctima directa y por la afectación de derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

Del Daño

²⁸ Ver folio 26 del cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

²⁹ Ver folio 28 del cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

³⁰ Ver folio 32 del cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

³¹ Ver folio 40 del cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

³² Ver folio 42 cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

³³ Ver folio 51 cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

³⁴ Ver folio 67 cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

SIGCMA

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración, en la cual debe acreditarse la relación entre la conducta y el daño y la razón por la cual las consecuencias de esa afectación deben ser asumidas por el Estado.

Así las cosas, estima este Tribunal que se encuentra plenamente probado el daño como primer elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado, toda vez que se demostró el fallecimiento de Héctor Iván Tovar Polanía en hechos ocurridos el 27 de febrero de 2006, cuando un comando armado de la columna móvil Teófilo Forero de las FARC asaltó el lugar donde estaba sesionando el concejo de Rivera (Huila) denominado estancia hotel Los Gabrieles, causando la muerte de nueve (9) concejales y heridas a otros de los asistentes. Para el efecto obran dentro del expediente la copia del Acta de Inspección Técnica a Cadáver, sus anexos y el registro civil de defunción.

De la imputación

El Juez de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en consideración a que encontró acreditada la falla del servicio, bajo el segundo supuesto que la víctima directa y otros de sus homólogos habían solicitado insistentemente protección especial en hechos fundados, que les hacía temer por su vida y por eso rogaron en varias ocasiones medidas de seguridad ante los organismos de seguridad estatal, sin que la misma se le hubiere prestado en debida forma.

El A quo concluyó que estaba demostrado que la Policía Nacional, el DAS y el Ministerio del Interior y de Justicia estaban en pleno conocimiento de las constantes amenazas recibidas por los Concejales del Municipio de Rivera. En tal medida explicó que era de amplio conocimiento por diferentes sectores de la sociedad la grave situación de orden público por la que atravesaba Colombia,

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

particularmente el sur del país comprendiendo en éste al departamento del Huila. Esto por la “Zona de distensión” implementada entre 1998 y 2002, con fines de adelantar acercamientos para el proceso de paz, lo cual no fue honrado por la guerrilla de las FARC – EP, que por el contrario, aprovecharon el espacio para fortalecerse en personal y en armamento. A partir del 2002, esta situación se puso en evidencia y se recrudecieron los actos de violencia contra la población.

Al efectuar el estudio del título de imputación de la falla del servicio, debe tenerse en cuenta que 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.

En el proceso sub iudice se encuentra que uno de los argumentos defensivos de las entidades demandadas es que los actos violentos que causaron la muerte a los concejales, entre ellos al Sr. Tovar Polanía, fueron realizados por las FARC. Al respecto de lo anterior, la Sala debe responder que en tratándose de los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros, el H. Consejo de Estado ha 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 protección³⁵.

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

³⁵ 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.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

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 funciones³⁶.

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 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 daño**³⁷.

En el caso que nos ocupa, se ha podido establecer que el señor concejal Héctor Iván Tovar Polanía en múltiples oportunidades solicitó protección de parte de las autoridades llamadas a garantizarle su seguridad y su vida. Y, si bien es cierto que la Policía Nacional, el DAS y el entonces Ministerio del Interior y de Justicia no tienen obligaciones de carácter absoluto en relación con el deber de protección y vigilancia en tanto que no puede colocarse un puesto o un cuartel de control de vigilancia a cada persona o en cada predio rural; no obstante, está demostrado que la Policía Nacional tenía pleno conocimiento del extremo riesgo al que estaban expuestos los concejales de Rivera y otros municipios del Huila, tal como dan cuenta los documentos aportados, como por ejemplo las actas de los consejos de seguridad tratados y la alerta temprana, entre muchos otros, emitida por la Defensoría del Pueblo.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

La Sala debe señalar que no se desconoce que se tomaron medidas de diferente índole para procurar el grave problema, como la entrega de apoyos a los concejales para su reubicación, la entrega de chalecos antibalas y un celular, así como la constante revisión de medidas de autoprotección para lo cual suscribían actas en las cuales se hacían recomendaciones muy importantes para la autoprotección de la vida e integridad personales del concejal Tovar Polanía, indicándole sobre la necesidad de ser consciente que por el cargo que ocupaba podía ser víctima de cualquier tipo de acción armada o delincuencia.

Sin embargo, en honor a la verdad y como lo demuestran los hechos probados en forma contundente, estas medidas fueron insuficientes y se configuró una inocultable falla del servicio.

Es el caso, por ejemplo, del argumento de las demandadas y en especial de la Policía Nacional en el sentido que hubo improvisación de parte del señor secretario del concejo de Rivera, al haber avisado apenas unos minutos antes de iniciar la sesión y de manera telefónica que el sitio de reunión para las sesiones ordinarias de ese día sería en la estancia Los Gabrieles. A ese respecto, en consideración de esta Sala tal argumento defensivo no es de recibo debido a que la Policía Nacional estaba debidamente enterada que el concejo se encontraba en sus sesiones ordinarias, por lo que era apenas obvio que los concejales debían encontrar un lugar donde sesionar. Adicionalmente, no se ha acreditado que el servicio o acompañamiento de parte de la Policía Nacional requiriera de un determinado formalismo para su solicitud, y menos puede admitirse tal argumento cuando se trata de una situación que era de amplio conocimiento por parte de las autoridades que estaban en el deber de procurar todos los medios para evitar que se pudiera perpetrar una acción de las características de la ejecutada por las FARC contra los concejales de Rivera, lo cual no era desconocido de las autoridades concernidas.

La Sala debe recordar que, entre otros documentos y pruebas allegadas al proceso, se encuentra el informe de riesgo No. 035³⁸ elaborado por la Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado- Sistema de Alertas Tempranas – SAT que dio cuenta de un alto nivel de riesgo contra los concejales y alcaldes de los municipios de Algeciras, Hobo, Gigante, Campoalegre, Rivera y Neiva advirtiéndole que podían presentarse

³⁸ Ver folios 143 a 149 del cuaderno No. 5 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

homicidios selectivos, de configuración múltiple, masacres, acciones de terror y desplazamientos forzados. Es decir que el nivel de riesgo de ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al DIH era alto. Y esta circunstancia era muy conocida por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y el DAS.

En esta misma línea de análisis debe señalarse que para esta Corporación es muy claro que el personal policial asignado para atender la sesión del concejo de Rivera el día 27 de febrero de 2006 era insuficiente, en atención no solo de las amenazas, sino la realidad del recrudecimiento y deterioro de las condiciones del orden público, máxime cuando el 2006 era un año electoral.

La Sala encuentra que las pruebas ya relatadas dan cuenta que la ocurrencia de una masacre de tales características era altamente probable y así lo señaló la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, circunstancia que dio lugar a una constante revisión de las acciones y medidas que se debían tomar para proteger el derecho a la vida de los concejales así como la garantía de la institucionalidad de los municipios del departamento del Huila que se vieron tan expuestos a las acciones de retaliación de la guerrilla por la implementación de la política de Seguridad Democrática y a la determinación de aquellos agentes de tomar control territorial y político en esta zona del país.

En relación con los argumentos que enrostran que el concejal Héctor Iván Tovar Polania restó importancia a su seguridad e integridad personal, y en particular, poner de presente el hecho de que no llevara puesto su chaleco antibalas, la Sala debe indicar que es cierto que las pruebas acreditan esta circunstancia, sin embargo, no tiene la entidad para excluir la responsabilidad de las entidades condenadas en tanto que el ataque desplegado contra los concejales fue de tal magnitud que ese medio de protección hubiera resultado, en todo caso, ineficaz. Es lamentable señalar que el concejal Desiderio Suárez (q.e.p.d.) quien también murió en el mismo acto de barbarie tenía asignado un escolta, quien, a pesar de su esfuerzo, no pudo repeler el ataque perpetrado.

Emerge con nitidez de las pruebas que la acción de la guerrilla fue una acción coordinada y organizada, pero era previsible por parte de las autoridades que estaban llamadas a usar todos los medios disponibles para procurar la vida de aquellos que siguieron ejerciendo sus funciones constitucionales y legales para no

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

dejar desinstitucionalizado el municipio conforme a las pretensiones de la guerrilla, en el sentido que solo dejarían de ser objetivo militar si renunciaban a sus cargos.

Una muestra más que permite establecer la falla del servicio la encuentra la Sala en el Instructivo No. 1543 del 12 de agosto de 2005³⁹, por medio del cual el Subcomandante de Policía del Departamento del Huila, imparte órdenes e instrucciones para mejorar la seguridad personal de los concejales y de las instalaciones donde se realicen las sesiones de los concejos municipales. En relación con la vigencia, se señaló que era a partir de la fecha y de carácter permanente. En este documento se señala que le correspondía a los comandantes prestar servicios de seguridad y vigilancia al recinto donde se vayan a llevar a cabo las sesiones. Sin embargo, tales instrucciones no se cumplieron a cabalidad.

La Policía Nacional y las demás entidades condenadas, sabían o al menos debían saber que en el mes de febrero el concejo municipal se encontraba en sesiones ordinarias, por lo que les resultaba exigible que hubieran asesorado, guiado y acompañado a los integrantes del concejo municipal sobre los lugares donde había o no condiciones de seguridad para la realización de sus sesiones. Pero de ninguna manera resulta admisible pretender exculparse luego de los fatídicos hechos ocurridos, claramente previsibles por el deterioro de las condiciones de orden público de ese municipio y de varios otros del departamento del Huila, por las amenazas públicas de las FARC, por los hechos previamente ocurridos – como el homicidio de concejales y servidores públicos, es decir, por todo el contexto de lo que ocurría en la región. Entonces, se pregunta la Sala: ¿cuál fue la eficacia y utilidad del Plan Padrino? Porque las circunstancias reinantes evidenciaban la necesidad de tener una comunicación permanente y fluida, diaria y constante con los concejales de Rivera, lo que a la postre no se dio.

Del uso de los chalecos antibalas, se pregunta esta Sala, ¿qué eficacia hubieran tenido con el tipo de operativo que desplegaron las FARC contra los indefensos concejales? ¿El uso de chalecos hubiera impedido la consumación del execrable ataque? Ha de tenerse en cuenta que no se trató del ataque individual a un concejal en particular, sino que fue preparado un acto de ataque de manera colectiva para causar el mayor impacto posible, lo cual finalmente lograron, a costa de las vidas de los concejales del municipio de Rivera, entre quienes estaba el señor Héctor Iván Tovar Polanía.

³⁹ Ver folio 253 del cuaderno No. 8 cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Sobre la realización de las sesiones en la estancia Hotel Los Gabrieles, esta Sala debe indicar que de acuerdo con las pruebas aportadas, queda claro que la razón por la cual los concejales no podían sesionar en la instalaciones del Concejo es que se encontraba en curso la realización de unas obras sobre la vía aledaña a la sede del Concejo y que el uso de maquinaria pesada y el estruendoso ruido impedía que se pudiera sesionar en ese lugar. Así que los concejales en cumplimiento estricto de sus deberes constitucionales estuvieron sesionando en diferentes lugares, atendiendo las recomendaciones de cambiar de locación, cambiando la rutina en cumplimiento de las medidas de seguridad impartidas, lo que excluye la alegación de que fueron negligentes con su propia seguridad.

Para esta Corporación, lo que se hubiera esperado es que la Policía Nacional, el extinto DAS y el Ministerio del Interior y de Justicia, entidades que disponían de medios presupuestales, humanos y tecnológicos hubieran sido proactivas en la protección de los concejales estudiando las condiciones de seguridad de diferentes sitios en el municipio de Rivera, poniendo a consideración de aquéllos los sitios que hubieran aprobado los estudios de seguridad. Pero no lo hicieron, a sabiendas que los concejales no podían ir al recinto edilicio y debían estar constantemente yendo de un lugar a otro. Por lo que, a juicio de esta Sala, son innegables las protuberantes omisiones que comprometen la responsabilidad administrativa de las entidades condenadas, porque, solo a título de ejemplo, ¿dónde están los estudios o reportes de inteligencia de los lugares que ofrecían seguridad para la realización de las sesiones del concejo municipal de Rivera?

A ese propósito, esta Corporación debe señalar que no encuentra ninguna prueba a partir de la cual se pueda estructurar la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, ya que las acciones u omisiones de las víctimas y en este caso concreto del Sr. Héctor Iván Tovar Polanía no fueron ni la causa ni la raíz determinante del daño.

La Sala debe llamar la atención en el sentido que las entidades condenadas no pueden limitarse a señalar que se tenía implementado este o aquel programa para la protección de los concejales, sino que debe evidenciarse la utilidad y la pertinencia de tales medidas, y lamentablemente, en el caso concreto, los hechos hablan por sí solos de fallas protuberantes en la debida protección y seguridad de los ciudadanos concejales que no abandonaron sus funciones constitucionales y

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

legales, confiados en la debida protección de parte de las autoridades encargadas de hacerlo y ello les causó una muerte prematura que genera la condena de las entidades, que con sus omisiones permitieron que tales hechos ocurrieran prácticamente sin oposición alguna. Todo lo anterior a juicio de esta Sala configura la falla del servicio, por lo que están llamadas a responder administrativamente.

Indemnización de perjuicios

Para resolver el punto de la apelación de la parte demandante en el sentido que se revoque parcialmente la sentencia de primera instancia que desestimó la condición de hijas de crianza de Diana R. Patiño Puentes y Linda Samara Puentes, y así mismo se pronunció respecto a los hijos de aquellas, argumentando que no tenía suficiente material probatorio, encuentra esta Sala que le asiste razón a la parte actora, en tanto que si bien obra prueba testimonial que da cuenta de la convivencia por más de una década entre Héctor Iván Tovar P. y Leida Puentes, hogar del que hacían parte las hijas de Leida, es decir, Diana Rocío Patiño Puentes y Linda Samara Puentes. Y si bien es cierto que la convivencia de la pareja conformada por Tovar Polanía y Leida Puentes Vargas inició cuando las hijas de Leida eran adolescentes de aproximadamente 14 y 16 años de edad, ello no es óbice para reconocer que conformaron una familia que, si bien no tenía vínculos de consanguinidad, se conformó por los lazos de afecto, solidaridad, protección y asistencia.

En estos casos se atiende un concepto sustancial y no formal para reconocer las familias que surgen de facto. Los testigos Olga González de Losada⁴⁰, Rocío Mora Rivera ⁴¹, Alonso Andrade Calderón⁴², indicaron que existía un trato de padre a hijas de Tovar Polanía con las hijas de su compañera permanente Leida Puentes. La Sala no encuentra pruebas que infirmen lo expuesto por estos testigos ni encuentra razones atendibles para no reconocer los derechos que se derivan para ellas de ser reconocidas como hijas de crianza. De esta manera se modificará la sentencia para reconocer el máximo del monto indemnizatorio a favor de Diana Rocío Patiño Puentes y Linda Samara Puentes Vargas, como hijas de crianza de Héctor Iván Tovar Polanía. Por similares razones se aumentará el monto

⁴⁰ Ver folio 28 del cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

⁴¹ Ver folio 42 cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

⁴² Ver folio 51 cuaderno No. 08 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

indemnizatorio a los hijos menores de aquellas, esto es, María José Zambrano Patiño y Daniel Esteban Velasco Puentes, hijos de las mencionadas previamente, de quienes se indicó que el fallecido concejal daba el trato de nietos. En cuanto a la señora Luz Marina Puentes Vargas, cuñada del difunto Héctor Iván Tovar Polanía y su hija Valentina Gutiérrez Puentes, quienes conforme a las pruebas aportadas solo alcanzaron a demostrar ser terceros damnificados por lo que los montos indemnizatorios determinados por el a quo serán confirmados.

La Sala confirmará la decisión del A quo en el sentido de que la suma a cancelar a la Sra. Leida Puentes Vargas, se debe descontar la suma de \$8.160.000 valor que le fue cancelado el 28 de enero de 2007 por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tal como se certifica en oficio del 07 de mayo de 2013, visible a folios 88 y 89 del cuaderno No. 09⁴³.

Perjuicios a bienes convencional y constitucionalmente protegidos.

En primer lugar, es relevante señalar que las sentencias de unificación de 14 de septiembre de 2011 y 28 de agosto de 2014, sostuvieron que las afectaciones a bienes o derechos constitucional o convencionalmente protegidos constituyen una tercera categoría de perjuicios inmateriales autónomos⁴⁴ y precisaron sus características⁴⁵ como una nueva categoría autónoma de daño inmaterial.

En ese sentido, el Consejo de Estado en sentencia de unificación al tenor del reconocimiento de este perjuicio ha señalado lo siguiente:

⁴³ Cuaderno No. 09 Expfísico. Expedientedigital primera instancia

⁴⁴ “La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de “daño corporal o afectación a la integridad psicofísica” y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de Sala Plena del 14 de septiembre de 2011, exp. 19031 y 38222, M.P. Enrique Gil Botero.

⁴⁵ i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.

ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.

iii) Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.

iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de Sala Plena de 28 de agosto de 2014, exp. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

SIGCMA

“El daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados tiene las siguientes características:

- i) *Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.*
- ii) *Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.*
- iii) *Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.*
- iv) *La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales (...).*
- v) *La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos:*
 - i) *El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos. La reparación de la víctima está orientada a:*
 - (a) *restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva;*
 - (b) *lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño;*
 - (c) *propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y*
 - (d) *buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial.*
 - ii) *La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a **petición de parte, también operan de oficio**, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia.*
 - iii) *La legitimación de las víctimas del daño: se reconoce a la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.*

SIGCMA

- iii) Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado.
- iv) Es un daño que requiere de un presupuesto de declaración: debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales imputables al mismo, y se deben justificar y especificar las medidas de reparación integral adecuadas y pertinentes al caso, de tal manera que el Estado ejecute el debitum iuris. Las medidas de reparación integral operarán teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos, todo con el propósito de restablecer la dignidad de las víctimas, reprobando las relevantes violaciones a los derechos humanos y concretar las medidas de garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.
- v) Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, sin desconocer que las indemnizaciones que tradicionalmente han venido siendo reconocidas impactan directa o indirectamente en los derechos de las víctimas; sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas (...)

En aras de evitar una doble reparación, el juez deberá verificar ex ante:

- (a) Que se trate de una vulneración o afectación relevante de un bien o derecho constitucional o convencional;
- (b) Que sea antijurídica;
- (c) Que, en caso de ordenarse una indemnización excepcional, no esté comprendida dentro de los perjuicios materiales e inmateriales ya reconocidos, y
- (d) Que las medidas de reparación sean correlativas, oportunas, pertinentes y adecuadas al daño generado." (...)

De acuerdo con la jurisprudencia citada, el daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados se caracteriza por tratarse de un daño inmaterial proveniente de afectaciones a derechos constitucionales que es de carácter autónomo y no depende de otras categorías de daños, a través de una vulneración que puede ser temporal o definitiva que busca ante todo restablecer plenamente a

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

la víctima en el ejercicio de sus derechos. En el caso de esta categoría de daños la legitimación para el resarcimiento recae en la víctima directa y en su círculo mas cercano, esto es, el cónyuge o compañero (a) permanente y en los parientes hasta el primer grado de consanguinidad, civil o de crianza y que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario, privilegiando medidas reparatorias y no indemnizatorias. En este punto es necesario precisar que solo en casos excepcionales procede la indemnización pecuniaria pero exclusivamente a la víctima directa.

Precisado lo anterior, la Sala debe indicar que estudiadas las pruebas allegadas al proceso no halla fundamento probatorio para efectuar reconocimiento de la indemnización pretendida. Se asegura por la parte demandante que el núcleo familiar – compañera permanente, hijas de crianza y nietos de crianza - se vieron afectados gravemente por la privación de actividades recreativas, provechosas y placenteras que se perdieron por la muerte de la víctima directa, lo que justificaría el reconocimiento indemnizatorio pretendido. Respecto de lo anterior, la Sala debe manifestar que por esta vía se estaría haciendo un doble reconocimiento por la misma causa, lo cual no es admisible jurídicamente. Lo anterior en atención que las reglas de la experiencia enseñan que la muerte de una persona, el compañero permanente, padre y hermano, produce efectos profundamente dolorosos en su familia.

En el caso de este proceso, la afectación que se traduce esencialmente en el dolor por la pérdida del ser querido y la angustia por tener que asumir una nueva realidad ya se encuentra reconocida en el rubro de los perjuicios morales que incluyen los sentimientos de tristeza, desazón, angustia, entre otros, precisamente causados por la ausencia de un ser querido.

No obstante lo anterior, a juicio de la Sala resultan procedentes medidas reparatorias de carácter no pecuniario, como es el caso de ordenar que se publique la sentencia por la entidades demandadas y medidas de desagravio para la familia del difunto Héctor Iván Tovar Polanía, como es la realización de un acto público en el cual la primera autoridad de las entidades correspondientes reconozcan de manera pública que los concejales de Rivera (Huila) estaban ejerciendo su labor, enfrentando graves dificultades pero que a pesar de ello se mantuvieron en la línea de su deber, destacar las gestiones que estaban efectuando y la importancia de su

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

trabajo político y el valor de su resistencia a pesar de las amenazas en su contra, así como el legado que dejan a la sociedad.

De la sucesión procesal del Ministerio del Interior

La Sala debe pronunciarse sobre la sucesión procesal del Ministerio del Interior en cabeza de la Unidad Nacional de Protección determinada por el juzgador de primera instancia, la cual ha sido alegada por esta última entidad en el recurso de apelación argumentando que no existe ninguna razón jurídica para que la Unidad Nacional de Protección sea sucesora procesal del Ministerio del Interior y de Justicia. Esto por cuanto, el Ministerio del Interior no ha sido suprimido o liquidado del ordenamiento jurídico y los hechos se desarrollaron en vigencia del programa que ellos dirigían, a través de la Dirección de Derechos Humanos.

Al respecto de lo anterior, encuentra la Sala que le asiste razón al apelante en el sentido que la Unidad Nacional de Protección - UNP en virtud de lo establecido en el Decreto 1303 de 2014 recibió algunos procesos judiciales por parte del extinto Departamento de Seguridad – DAS. En virtud del Decreto Ley 2893 de fecha 11 de agosto de 2011⁴⁶, artículo 37, se dispuso lo pertinente la transferencia de procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinario, en el sentido que los procesos judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios en los que sea parte el Ministerio del Interior y de Justicia quedarán a cargo del Ministerio del Interior salvo aquellos que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, que no es el caso que nos ocupa.

Conforme a lo expuesto hasta el momento, la Sala debe indicar que no encuentra fundamentos normativos que justifiquen la declaratoria de la sucesión procesal en cabeza de la UNP en lo que se refiere al Ministerio del Interior. Adicionalmente, se encuentra que el Ministerio del Interior fue debidamente notificado y actuó dentro del proceso ejerciendo cabalmente su derecho de defensa, razón por la cual esta Corporación acogerá la solicitud para precisar que la condena establecida es solidaria entre la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional,

⁴⁶ Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el sector Administrativo del Interior.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Nación – Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección como sucesora procesal del extinto DAS.

- COSTAS

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

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

V.- FALLA

PRIMERO: MODIFICAR los numerales tercero, cuarto y quinto de la sentencia proferida el día treinta y uno (31) de agosto de 2021, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, los cuales quedarán así:

TERCERO: DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable, de manera solidaria, a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP como sucesora procesal del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SEGURIDAD – DAS, así como a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL y la NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR, por los perjuicios sufridos por los demandantes LUIS ALBERTO TOVAR POLANÍA, LEIDA PUENTES VARGAS, DIANA ROCÍO PATIÑO PUENTES, LINDA SAMARA PUENTES, MARÍA JOSÉ ZAMBRANO PATIÑO, DANIEL ESTEBAN VELASCO PUENTES, LUZ MARINA PUENTES VARGAS y VALENTINA GUTIÉRREZ PUENTES, como consecuencia de la muerte violenta sufrida por el señor HECTOR IVÁN TOVAR POLANÍA el 27 de febrero de 2006 a manos de un comando especial del extinto grupo armado ilegal denominado FARC-EP, por hechos acaecidos en el casco urbano del municipio de Rivera en la locación conocida como hotel estancia “Los Gabrieles”.

CUARTO: CONDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP como sucesora procesal del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SEGURIDAD – DAS, así como a la NACIÓN- - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL y la NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR, al pago de perjuicios morales a favor de los demandantes, de la siguiente manera:

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

Nº	Demandante	Nivel	Indemnización
1	LEIDA PUENTES VARGAS	1	100 s.m.l.m.v.
2	LUIS ALBERTO TOVAR POLANÍA	2	50 s.m.l.m.v.
3	DIANA ROCÍO PATIÑO PUENTES	1	100 s.m.l.m.v.
4	LINDA SAMARA PUENTES	1	100 s.m.l.m.v.
5	MARÍA JOSÉ ZAMBRANO PATIÑO	5	50 s.m.l.m.v.
6	DANIEL ESTEBAN VELASCO PUENTES	5	50 s.m.l.m.v.
7	LUZ MARINA PUENTES VARGAS	5	5 s.m.l.m.v.
8	VALENTINA GUTIÉRREZ PUENTES	5	5 s.m.l.m.v.

Advertir a la parte accionada que deberá descontar de la suma que pueda recibir por perjuicios morales la señora LEIDA PUENTES VARGAS, la suma de \$8.160.000 por concepto de reparación administrativa, pago que se encuentra acreditado tal como se certifica en oficio del 15 de abril de 2013 de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas, pues de no hacerlo se podría presentar un doble pago por el mismo concepto y de suyo un enriquecimiento sin causa.

QUINTO: CONDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP como sucesora procesal del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS, así como a la NACIÓN- - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL y la NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR, a cancelar a la señora LEIDA PUENTES VARGAS, al pago de la suma de **\$383.294.604**, por concepto de lucro cesante causado (\$250.583.884) y futuro (\$132.710.720), conforme se precisó en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP como sucesora procesal del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD – DAS, así como a la NACIÓN- - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL y la NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR, a la realización de un acto público en el cual la primera autoridad de las entidades correspondientes reconozcan de manera pública que el concejal Héctor Iván Tovar Polanía, junto a los demás concejales de Rivera (Huila) estaban ejerciendo su labor, enfrentando graves dificultades pero que a pesar de ello se mantuvieron en la línea de su deber constitucional y legal, destacando las gestiones que estaban efectuando y la importancia de su trabajo político y el valor de su resistencia a pesar de las amenazas en su contra, así como el legado que dejan a la sociedad.

TERCERO: CONFIRMAR la sentencia apelada en todo lo demás.

CUARTO: Sin condena en costas.

Expediente: 41001 33 31 006 2007 00114 01

Demandante: Leida Puentes y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Otros

Acción: Reparación Directa

SIGCMA

QUINTO: Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo del Huila. Desanótese en los libros correspondientes y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LOS MAGISTRADOS

NOEMI CARREÑO CORPUS

(En uso de permiso)

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 410013331006-2007-00114-01)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

Firmado Por:

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

Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 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: **ee37cd4069d826f0db65c5584606a00def5bbf477242d34ce44e89f409368aec**

Documento generado en 18/12/2023 07:04:06 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>