

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

**SIGCMA**

San Andrés Isla, veintiocho (28) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 063

<b>Medio de Control</b>	Reparación Directa
<b>Radicado</b>	41-001-33-31-001-2010-00431-01
<b>Demandante</b>	Robinson Corredor Pérez y otros
<b>Demandado</b>	Nación – Ministerio de Interior y Justicia – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros
<b>Magistrada Ponente</b>	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 PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021<sup>1</sup>, prorrogado mediante Acuerdo PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, proferidos 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 el apoderado de la parte demandada contra la sentencia del 16 de marzo de 2018 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva<sup>2</sup> dentro del proceso instaurado en ejercicio de la acción de reparación directa por Hortencia Cortés Pacheco, Félix Diván Losada Cortés, Farid Camilo Losada Cortés, Leider Andrés Losada Cortés, Fabiola Pérez Ramos, Matilde Rubiano Calderón, Robinson Corredor Pérez, Norma Constanza Corredor Pérez, María Leonor Corredor Pérez y Claudia Lorena Corredor Pérez contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, Nación -

<sup>1</sup> Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, “Por medio del cual se adopta una medida de descongestión de procesos del sistema procesal anterior a la Ley 1437 de 2011 en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>2</sup> Folios 595 a 600 del cuaderno principal No. 3 y 601 a 640 del Cuaderno Principal No. 4

Expediente: 41-001-33-31-001-2010-00431-01  
Demandante: Robinson Corredor Pérez y Otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.  
Acción: Reparación Directa

## SIGCMA

Ministerio de Defensa – Policía Nacional, Departamento del Huila y municipio de Suaza, que resolvió:

**PRIMERO.- DECLARAR** que no prosperan las excepciones propuestas por las entidades demandadas conforme a las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO.- EXONERAR** de responsabilidad al MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO DEL HUILA Y MUNICIPIO DE SUAZA.

**TERCERO.- DECLARAR** que la **NACIÓN MINISTERIO DEL INTERIOR – UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN**, es extracontractual, patrimonial y administrativamente responsable por los perjuicios causados a HORTENCIA CORTÉS PACHECO, FÉLIX DIVÁN LOSADA CORTÉS, FARID CAMILO LOSADA CORTÉS, LEIDER ANDRÉS LOSADA CORTÉS, FABIOLA PÉREZ RAMOS, ROBINSON CORREDOR PÉREZ, NORMA CONSTANZA CORREDOR PÉREZ, MARÍA LEONOR CORREDOR PÉREZ, CLAUDIA LORENA CORREDOR PÉREZ y MATILDE CALDERÓN RUBIANO, por la muerte del señor FARID LOSADA PÉREZ el día 4 de agosto de 2008 cuando fungía como concejal del municipio de Suaza – H, conforme lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.-** Como consecuencia de la anterior declaración, **ORDENAR** pagar a la **NACIÓN MINISTERIO DEL INTERIOR – UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN** con cargo a su presupuesto y a favor de los demandantes, lo siguiente:

**PERJUICIOS MORALES.** Se reconocerán a los demandantes los siguientes perjuicios morales:

<b>INDEMNIZADO</b>	<b>NIVEL</b>	<b>SMLMV</b>	<b>EQUIVALENTE EN PESOS</b>
FABIOLA PÉREZ RAMOS (madre de la víctima)	1	100 SMLMV	\$78.124.200
HORTENCIA CORTÉS PACHECO (cónyuge de la víctima)	1	100 SMLMV	\$78.124.200
FÉLIX DIVÁN LOSADA CORTÉS (hijo de la víctima)	1	100 SMLMV	\$78.124.200
FARID CAMILO LOSADA CORTÉS (hijo de la víctima)	1	100 SMLMV	\$78.124.200
LEIDER ANDRÉS LOSADA CORTÉS (hijo de la víctima)	1	100 SMLMV	\$78.124.200
ROBINSON CORREDOR PÉREZ (hermano de la víctima)	2	50 SMLMV	\$39.062.100
NORMA CONSTANZA CORREDOR PÉREZ (hermano de la víctima)	2	50 SMLMV	\$39.062.100
MARÍA LEONOR CORREDOR PÉREZ (hermano de la víctima)	2	50 SMLMV	\$39.062.100

Expediente: 41-001-33-31-001-2010-00431-01  
Demandante: Robinson Corredor Pérez y Otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.  
Acción: Reparación Directa

**SIGCMA**

CLAUDIA LORENA CORREDOR PÉREZ (hermano de la víctima)	2	50 SMLMV	\$39.062.100
MATILDE CALDERÓN RUBIANO (hermano de la víctima)	2	50 SMLMV	\$39.062.100

**DAÑO A LA VIDA EN RELACIÓN:**

Para la señora FABIOLA PÉREZ RAMOS en calidad de madre, su esposa HORTENCIA CORTES PACHECO y sus hijos FÉLIX DIVÁN LOSADA CORTÉS, FARID CAMILO LOSADA CORTÉS y LEIDER ANDRÉS LOSADA CORTÉS, el equivalente a 50 SMLMV, para cada uno de ellos.

Frente a sus hermanos ROBINSON CORREDOR PÉREZ, NORMA CONSTANZA CORREDOR PÉREZ, MARÍA LEONOR CORREDOR PÉREZ, CLAUDIA LORENA CORREDOR PÉREZ y MATILDE CALDERÓN RUBIANO, abuela paterna de la víctima la suma de 25 SMLMV.

**LUCRO CESANTE:**

A favor de HORTENCIA CORTÉS PACHECO, FÉLIX DUVAN LOSADA CORTÉS, FARID CAMILO LOSADA CORTÉS y LEIDER ANDRÉS LOSADA CORTÉS la suma de \$332.985.804.

**QUINTO.- NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO.- DESE** cumplimiento a este proveído, dentro de los términos establecidos en el artículo 176 y s.s. del C.C.A.

**SÉPTIMO.- ABSTENERSE** de condenar en costas, al no cumplirse los presupuestos para su imposición.

(...)

**II. ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

El señor Robinson Pérez Corredor, Hortencia Cortés Pacheco, Félix Diván Losada Cortés, Farid Camilo Losada Cortés, Leider Andrés Losada Cortés, Fabiola Pérez Ramos, Matilde Calderón Rubiano, Robinson Corredor Pérez, Norma Constanza Corredor Pérez, María Leonor Corredor Pérez y Claudia Lorena Corredor Pérez instauraron demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional, Departamento del Huila y municipio de Suaza, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones:

**- PRETENSIONES**

**“LO QUE SE DEMANDA**

*PRIMERO. Declarar patrimonial y administrativamente responsable, por Falta o Falla en el Servicio de Seguridad y Protección, y por Daño Especial, a la NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL, al DEPARTAMENTO DEL HUILA y al MUNICIPIO DE SUAZA (H), de los daños y perjuicios patrimoniales causados a mis poderdantes HORTENCIA CORTES PACHECHO, FELIZ DUVAN LOSADA CORTES, FARID CAMILO LOSADA CORTES Y LEIDER ANDRÉS LOSADA CORTES, FABIOLA PEREZ RAMOS, MATILDE RUBIANO CALDERON, ROBINSON CORREDOR PEREZ, NORMA CLAUDIA LORENA CORREDOR PEREZ, ocasionadas como consecuencia del asesinato del Honorable Concejal del municipio de Suaza (Huila), FARID LOSADA PEREZ, perpetrado el 4 de agosto del 2008 en el área rural vereda LA UNION del municipio referido, por el grupo armado al margen de la ley autodenominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC-EP.*

*SEGUNDO. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a LA NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y EL MUNICIPIO DE SUAZA (H), a reconocer, indemnizar y pagar a cada uno de mis poderdantes, a título de indemnización, por los daños y perjuicios materiales, morales fisiológicos o a la vida de relación, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación que se determinan a continuación:”*

La parte demandante solicitó el reconocimiento y pago de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante a favor de Hortencia Cortés Pacheco, Félix Diván Losada Cortés, Farid Camilo Losada Cortés y Leider Andrés Losada Cortés, indemnización debida o consolidada e indemnización futura.

Por perjuicios morales se solicitó el reconocimiento y pago de daños morales a favor de: (i) Hortencia Cortés Pacheco, Félix Diván Losada Cortés, Farid Camilo Losada Cortés y Leider Andrés Losada Cortés, en su condición de cónyuge e hijos, respectivamente, del fallecido Farid Losada Pérez, el equivalente a cien (100)

## **SIGCMA**

SMLMV. (ii) Para la señora Fabiola Pérez Ramos, en calidad de madre, la suma equivalente a cincuenta (50) SMLMV. (iii) Para Matilde Rubiano Calderón, en su condición de abuela paterna la suma equivalente a cincuenta (50) SMLMV. (iv) Para los señores Robinson Corredor Pérez, Norma Constanza Corredor Pérez, María Leonor Corredor Pérez y Claudia Lorena Corredor Pérez, en calidad de hermanos de la víctima la suma equivalente a cincuenta (50) SMLMV.

Por daño fisiológico o a la vida de relación: (i) Hortencia Cortés Pacheco, Félix Diván Losada Cortés, Farid Camilo Losada Cortés y Leider Andrés Losada Cortés, en su condición de cónyuge e hijos, respectivamente, del fallecido Farid Losada Pérez, el equivalente a cien (100) SMLMV. (ii) Para la señora Fabiola Pérez Ramos, en calidad de madre, la suma equivalente a cincuenta (50) SMLMV. (iii) Para Matilde Rubiano Calderón, en su condición de abuela paterna la suma equivalente a cincuenta (50) SMLMV. (iv) Para los señores Robinson Corredor Pérez, Norma Constanza Corredor Pérez, María Leonor Corredor Pérez y Claudia Lorena Corredor Pérez, en calidad de hermanos de la víctima la suma equivalente a cincuenta (50) SMLMV.

### **- HECHOS**

Los fundamentos fácticos presentados por la parte actora, se resumen de la siguiente manera:

1. El día 28 de octubre de 2007 se llevó a cabo en todo el territorio nacional las elecciones para elegir Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles, por el período de enero 1 de 2008 a diciembre 31 de 2011.
2. En dichas elecciones resultó electo como concejal del municipio de Suaza (Huila) el señor Farid Losada Pérez, inscrito por el Movimiento Político Alas – Equipo Colombia, junto con 10 concejales más. Así mismo, lo fue como Alcalde el ingeniero Julio César Duarte Bautista.
3. Una vez posesionados los concejales, el secretario del Concejo y el mismo Alcalde Municipal, mediante escrito de fecha 29 de enero de 2008 suscrito por el Secretario del Concejo Municipal de Suaza, dirigido al Doctor Rafael Bustamante Pérez, Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, solicitaron su vinculación al Programa de Protección de Concejales y Alcaldes; solicitud que fue radicada personalmente por el Alcalde Ing. Julio César Duarte Bautista, el 31 de enero de 2008, en las dependencias del Ministerio del Interior y de Justicia.

4. En las solicitudes individuales de los Concejales y Alcalde, anexas al oficio de fecha 29 de enero de 2008, radicado de manera personal por el mismo Alcalde ante el Ministerio del Interior y de Justicia, el 31 del mismo mes y año, cada uno de los Concejales manifiesta textualmente:

“ (...) debe tenerse en cuenta que la situación de orden público que se está viviendo en nuestro país y en especial en nuestro Departamento, debido a informaciones de presencia de insurgencia en nuestra jurisdicción, por consiguiente necesito el apoyo... en especial el del Ministerio del Interior y de Justicia, pues debido a mi investidura, frecuentemente me debo desplazar por las carreteras del área rural del municipio, lo cual representa un riesgo constante para mi vida y mi familia...”

5. Nuevamente, el señor Alcalde municipal, Ing. Julio César Duarte Bautista, mediante escrito fechado 6 e marzo de 2008, dirigida al mismo Dr. Rafael Bustamante Pérez, Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, elevó solicitud de auxilio de reubicación, chaleco antibalas y el acceso a una línea celular, enfatizando el apoderado del escrito del alcalde lo siguiente: “El municipio de Suaza está ubicado en el sur del departamento del Huila, en una zona de continuos conflictos y problemas de seguridad...”

6. La parte demandante indica que el Ministerio del Interior y de Justicia, con oficio DDH-0900 de abril 16 de 2008 – 6262 suscrito por la Dra. Luz Stella Moncada Duarte, del Programa de Protección de dicho Ministerio, respondió al Alcalde municipal de Suaza que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, en sesión del 4 de abril de 2008, “recomendó UN EQUIPO DE COMUNICACIÓN CELULAR, UN CHALECO ANTIBALAS Y TRES APOYOS DE TRANSPORTE EQUIVALENTE A \$1.500.000 MENSUALES”, y que para la entrega de las medidas protectivas debía comunicarse con Antonio José Díaz y Alejandro Sarmiento, del Grupo de Apoyo a la Gestión; sin embargo, respecto a la protección de los concejales nada dice dicho oficio.

7. Explica que fuera de entregar equipos de comunicación celular, el Ministerio del Interior y de Justicia, respecto a las medidas protectivas de fondo solicitadas por los Concejales, solo después de cuatro (4) meses de haberlas solicitado, en sesión del 20 de mayo del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, decidió que es necesario estudiar el nivel de riesgo para determinar si procede o no la asignación de apoyos de reubicación temporal para los Concejales.

8. La parte actora manifiesta que pese a que el CRER había determinado la realización del estudio sobre el nivel de riesgo de los Concejales, primero ocurrió el asesinato del concejal Farid Losada Pérez antes que llevarse a cabo dicho estudio.

9. En efecto, el día 4 de agosto de 2008, aproximadamente a las 9:15 de la noche, llegaron dos hombres a inmediaciones de la vivienda del concejal Farid Losada Pérez, acercándose uno de ellos y en presencia de su compañera Ruth Gómez Cortés, disparó en varias oportunidades contra la humanidad de Farid Losada Pérez, falleciendo en el acto; gritando en su huida quien disparó “SOMOS DE LA TEOFILO FORERO Y VAMOS A ACABAR CON TODOS LOS HP CONCEJALES”. Al momento de los hechos, el asesinado concejal se encontraba viendo televisión con su compañera Ruth Gómez Cortés.

10. Manifiesta la parte demandante que luego de ocurrido el asesinato de Farid Losada Pérez a manos de guerrilleros de las FARC, los restantes 10 Concejales de municipio de Suaza, mediante oficio No. 095 de agosto 16 de 2008 dirigido al Asesor Leonardo Díaz, comunican al Ministerio del Interior y de Justicia la decisión de parar de sesionar hasta tanto el Gobierno Nacional no les brindara las garantías necesarias para ejercer sus actividades como concejales, así mismo, indicaron que habían solicitado nuevamente al Banco las certificaciones de las cuentas abiertas para el subsidio de reubicación, las que ya habían sido radicadas en el Ministerio del Interior el 7 de mayo de 2008 con oficio No. 056, entre otras manifestaciones y solicitudes.

11. La parte demandante sostiene que pese a las reiteradas solicitudes de protección realizada por los Concejales y el Alcalde del municipio de Suaza (Huila) al Ministerio del Interior y de Justicia, este nunca dio respuesta efectiva y de fondo a tales peticiones, situación que desembocó en el asesinato del Concejal Farid Losada Pérez, el día 4 de agosto de 2008; pero que sólo bastó la ocurrencia de este insuceso para que, entonces sí, el Gobierno Nacional prestara seria atención a dichas solicitudes de protección y de seguridad efectuadas por Concejales y Alcalde de Suaza.

Precisa que es así como el Ministerio del Interior y de Justicia:

A.- Con oficio DDH-0900 de agosto 20 de 2008 suscrito por la Dra. Luz Stella Moncada Duarte, del Programa de Protección, respondió al Alcalde municipal de

Suaza que el comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, en sesión del 12 de agosto de 2008, recomendó “UN VEHICULO CORRIENTE POR UN PERIODO DE SEIS (06) MESES, CON EL COMPROMISO QUE LA ALCALDÌA INICIE UN PROCESO DE ADQUISICIÓN DE UN AUTOMOTOR DE CARACTERISTICAS SEMEJANTES AL ENTREGADO, EL CUAL ESTE MINISTERIO PODRÌA ASUMIR EL BLINDAJE PREVIA SOLICITUD DEL INTERESADO Y DE ACUERDO A LO RECOMENDADO POR EL CRER”.

B. Le suministra a los Concejales el subsidio de reubicación y los dota de un chaleco antibalas, de lo cual como es lógico, no alcanzó a recibir el sacrificado e inmolado Concejal Farid Losada Pérez, cuya muerte fue necesaria para entonces sí convencerse el Gobierno Nacional de que efectivamente los Concejales y el Alcalde de Suaza (Huila) se encontraban en riesgo y que en realidad requerían de protección a sus vidas.

12. De acuerdo con la parte demandante, el Alcalde y los Concejales del municipio de Suaza (Huila) desde el inicio de sus correspondientes períodos constitucionales, sabiamente y en un acto de prevención y de previsión, acudieron al Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia, para solicitar la protección y la seguridad para sus vidas, pero jamás recibieron respuesta adecuada, diligente, oportuna y de fondo, lo que en últimas desembocó en el asesinato del servidor público Farid Losada Pérez, el 4 de agosto de 2008, quien oficiaba como Concejal municipal de Suaza (Huila).

13. Indica que no existe razón válida alguna que justifique la omisión y/o la acción tardía y negligente del Estado, constituyéndose una falta en el servicio por parte del Estado, al no haber prestado de manera oportuna, eficaz y eficiente el servicio de protección y de seguridad a los Concejales y Alcalde del municipio de Suaza (Huila), máxime cuando históricamente el departamento del Huila ha sido y es escenario de atentados y acciones de las FARC en contra de la dirigencia política, particularmente contra Concejales, Alcaldes, Gobernadores y congresistas; hechos estos que debieron incidir y ser determinantes para que el Estado, a través de sus entidades competentes, hubiera adoptado de manera oportuna, eficiente, adecuada y diligente, las tan solicitadas medidas protectivas dirigidas a garantizar la vida del Alcalde y los Concejales del municipio de Suaza (Huila).

14. Finaliza la presentación de los elementos fácticos relatando sucesos de alteración del orden público ocurridos antes y después del homicidio del concejal

Farid Losada Pérez, en contra de quienes ejercen actividades políticas cometidos por las FARC, tales como el homicidio del ex gobernador del Huila, Jaime Losada Perdomo en la vía Hobo – Gigante el 3 de diciembre de 2003, el secuestro de la representante a la Cámara Consuelo Polanco de Losada y de sus hijos Jaime Felipe y Juan Sebastián Losada Polanco el 26 de julio de 2001, el homicidio de Jorge Silva y de Luis A. Motta, concejal y alcalde municipal de Campoalegre (Huila) ocurrido el 18 de octubre de 2002, el intento de secuestro y/o asesinato colectivo de los concejales de Neiva, ocurrido el 28 de octubre de 2004 donde resultó muerto el celador del parqueadero y la masacre ocurrida en el municipio de Rivera (Huila) el 27 de febrero de 2006, donde resultaron asesinados 9 concejales y otros heridos.

#### **- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La parte actora señala como disposiciones vulneradas las siguientes:

Constitucionales: preámbulo y artículos 1, 2, 4, 6, 11, 90, 194 y 365.

Código Contencioso Administrativo: Arts. 78, 86, 206 a 214.

Ley 153 de 1887: Arts. 4, 5 y 8.

Código Civil: Arts. 1613 a 1617 y 2341.

Código Penal: Arts. 96 y 97

#### **- CONTESTACIÓN**

##### **Nación – Ministerio del Interior:**

El apoderado judicial de la parte demandada – Ministerio del Interior – al dar contestación a la demanda manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda, en consideración a que no existe responsabilidad del Ministerio del Interior en los hechos sucedidos el 4 de agosto de 2008, en los que resultó muerto el Sr. Farid Losada Pérez, ni en los demás hechos anteriores relacionados en el citado libelo, ya que como se evidencia, el Ministerio no intervino en ninguno de los hechos y mucho menos en la producción del daño, el cual debe atribuirse a terceros ajenos al Estado Colombiano, acto delictuoso impredecible para las autoridades. En esa medida considera que se configura el hecho de un tercero como causal eximente de responsabilidad.

Igualmente, considera que en el presente proceso se configura la excepción de falta de legitimación por pasiva al no ser el Ministerio el centro de imputación de la

obligación de responder, toda vez que la misión de este no corresponde a la prestación del servicio de seguridad ni de inteligencia del Estado.

En cuanto a los hechos descritos en la demanda, manifestó atenerse a lo que se pruebe y demuestre dentro del proceso, siempre y cuando guarde relación con el objeto asunto de la demanda. No obstante, precisó que el Ministerio del Interior no tiene funciones directas en materia del control del orden público y mucho menos funciones de vigilancia, inteligencia o de policía; excepcionalmente la entidad forma parte de un grupo de entidades encargadas de la protección a los alcaldes, concejales y personeros municipales como establece el Decreto 1386 de julio 8 de 2002, a través del programa coordinado por la entidad. Los demás servidores públicos o ciudadanos que estuviesen amenazados por estar fuera de la órbita de este decreto y, por ende, su protección estaría en cabeza de los organismos que legal y constitucionalmente están establecidos para el efecto.

De otra parte, manifiesta que si se demanda al Ministerio en razón a las funciones del Programa de Protección que tiene a su cargo, es claro advertir que en cumplimiento de las precisas funciones que las disposiciones legales le confieren a la entidad, en el asunto en estudio, la entidad actuó conforme a las mismas, atendiendo sus postulados y de acuerdo a estudios de riesgo, realizados por las entidades competentes para ello.

La entidad planteó como fundamentos de la defensa:

**Inexistencia de nexo causal – carencia de imputabilidad al Ministerio del Interior.**

Manifiesta que el elemento indispensable, aunque no siempre suficiente para la imputación, es el nexo causal entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que este sea el efecto del primero. En este entendimiento, la imputación del daño al Estado depende, en este caso, de que su causación obedezca a la acción o a la omisión de las autoridades públicas, en desarrollo del servicio público o en nexo con él.

Explica que en este caso es claro que no se le puede imputar responsabilidad al Estado – Ministerio del Interior, por la muerte del ya citado ciudadano, como quiera que el atentado que le produjo la muerte, no fue producto de la acción u omisión

del Estado, ni se puede atribuir por las funciones o la condición de Concejal que ostentaba la víctima, pues las causas y autores materiales e intelectuales de su deceso se encuentran en investigación y según lo enunciado por el demandante, fue perpetrado por un tercero ajeno al Estado, por móviles ajenos a las funciones del Ministerio del Interior.

### **Configuración de la causal de exculpación hecho de un tercero y de la intervención o hecho de un tercero.**

El apoderado de la entidad expone que de lo señalado por los demandantes es pertinente concluir que se está frente a una de las causales de exoneración, como es, la intervención o el hecho de un tercero.

La acción de un tercero consistió en la generación de los perjuicios materiales y morales a consecuencia de la muerte del ciudadano Farid Losada Pérez, según se enuncia clara e inequívocamente en los hechos de la demanda, con lo cual se destruye la relación de causalidad entre el hecho, el servicio por parte del Estado, y el daño causado; existiendo la relación, entre la conducta de un tercero y la víctima.

### **Imprevisibilidad del acto delictuoso con respecto al Ministerio del Interior**

Manifiesta que no existe responsabilidad del Ministerio del Interior, y además en el texto de la demanda y de las pruebas no se demuestra que el Estado hubiese incumplido el deber de defensa o custodia del ciudadano Farid Losada Pérez. Agrega que, teniendo en cuenta que el sustento de la demanda, hace relación a presuntas falencias en el marco del Programa de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos de este Ministerio, es conveniente destacar lo decantado por parte del H. Consejo de Estado, sobre el particular:

El H. Consejo de Estado, con respecto a la protección que deben brindar las autoridades a todas las personas en su vida, honra y bienes mediante Sentencia de octubre 11 de 1990. (Gaceta Jurisprudencial No. 19, septiembre 1994. Edit. Leyer, págs. 75-76, manifestó: “Es cierto que en los términos de artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, y que a partir de este texto se fundamenta la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa

responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes, pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, como se hubieren sucedido los hechos, así como a los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que nadie es obligado a lo imposible”.

Explica igualmente que es necesario valerse del Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza, para determinar si el riesgo que los peticionarios afirman tener, se encuentra bajo estos presupuestos y en el caso de los demandantes, el estudio arrojó un resultado bajo u ordinario. Precisa que las personas con dicho nivel de riesgo no necesitan medidas especiales de protección.

Expone que se debe recalcar que, desde la solicitud realizada por el Concejo Municipal a nombre de todos los integrantes del cabildo, no se volvió a recibir petición alguna por parte del señor Farid Losada Pérez relativa a su condición de seguridad, tampoco reportó alguna alerta temprana o denuncia penal o informe ante la Fiscalía u otra entidad competente, por algún hecho punible del cual fuera víctima por algún delito contra su autonomía personal (amenaza, extorsión, secuestro, etc.) que ameritara tomar medidas especiales de protección adicionales a su favor.

El Ministerio del Interior propuso como excepciones: (i) el hecho de un tercero, que se sustenta con los argumentos previamente indicados y, (ii) falta y/o indebida representación en la causa por pasiva. Para sustentar esta excepción, manifiesta que según los hechos y pruebas allegadas con la demanda, el Ministerio del Interior no tenía ni debía tener conocimiento de las circunstancias de inseguridad personal de la víctima. Agrega que es necesario tener en cuenta la separación de funciones que caracteriza a los diferentes órganos y servidores de la administración pública, acorde a lo dispuesto en el artículo 113 de la Carta Política, así como lo señalado en los artículos 121 y 123 ibidem, en virtud de los cuales, las atribuciones y las funciones de los servidores públicos deben desempeñarse dentro del marco de sus competencias en la forma prevista por la Constitución y la Ley, por lo tanto el Ministerio del Interior no es la entidad llamada a responder por la demanda, como

quiera que no intervino ni por acción ni por omisión en los hechos de los que se dice dieron lugar al deceso del señor Farid Losada Pérez.

## **Municipio de Suaza**

El apoderado del municipio de Suaza respondió la demanda pronunciándose en primer lugar sobre los hechos, respecto de los cuales manifestó que son ciertos los relatados en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 9. Sobre lo expuesto en los numerales 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 señaló que no le constan por lo cual se atiende a las pruebas. Con respecto al hecho 17, expresó:

“Es cierto parcialmente, el alcalde preocupado por su seguridad y la de sus concejales, en reiteradas ocasiones petitionó ante el Ministerio de Interior, que fueran acogidos en el programa de protección, debido a que se encontraban en una zona donde las alteraciones al orden público eran frecuentes, se tiene que efectivamente el fallecido Concejal, a través de la corporación en varias oportunidades solicitó al Director de Derechos Humanos del Ministerio de Interior, su vinculación al PROGRAMA DE PROTECCIÓN, solicitudes que no fueron tenidas en cuenta en su oportunidad por ese Ministerio, solo hasta después del fatídico desenlace que terminó con la vida de este. Al respecto se tiene que son funciones del Ministro del Interior y de Justicia, además de las señaladas por la Constitución Política, las establecidas en el Decreto 2816 de 2006: que establece que el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por objeto apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Sobre las pretensiones, manifestó su oposición a cada una de las declaraciones y condenas solicitadas en el petitum de la demanda en contra del municipio de Suaza – Huila, ya que la Administración como agente del Estado en materia de seguridad, hizo todo lo que pudo y tuvo a su alcance para brindar protección y seguridad personal a los miembros del concejo municipal, prueba de ello son las diferentes peticiones elevadas al Ministerio del Interior, en que se solicitaba la inclusión del alcalde como de los concejales al programa de protección.

El municipio de Suaza propuso la excepción que denominó ausencia de responsabilidad del municipio y falla del servicio por parte del Ministerio del Interior, que sustentó señalando respecto de las entidades del orden nacional que desconocieron las obligaciones constitucionales y legales, al incumplir los deberes de protección y vigilancia frente a la víctima. Indicó que la conducta de la Nación – Ministerio de Defensa, resulta a todas luces censurable y por esa vía el asunto

merece gobernarse bajo el régimen de responsabilidad subjetiva, por falla probada del servicio que constituye el título de imputación jurídico por excelencia.

Explicó que en los casos de atentados terroristas perpetrados por terceros, trátase de delincuencia organizada, subversión o terrorismo, el Estado se hace responsable por la omisión en que incurre en los deberes de protección. Cuando la Nación – Ministerio de Defensa, desatiende los llamados de la comunidad, en particular o frente a situaciones donde se pueda prever la amenaza inminente de un atentado terrorista, en razón a que no desplegó el equipo de seguridad o prevención, ni aumentó el pie de fuerza para conjurar las posibilidades de un ataque u omitió repeler la agresión en defensa de la comunidad.

El apoderado del municipio de Suaza señaló que de otro lado no hay duda de que las normas expedidas por el gobierno constituían un instrumento para fortalecer y organizar mecanismos de protección en las época prelectorales, para que los participantes en la contienda electoral ejercieran sus actividades en un ambiente que facilitara su labor, de modo que en dicho escenario el deber de protección era reforzado, en el entendido de que las autoridades debían estar atentas y diligentes para brindar dicha garantía constitucional en orden a adoptar medidas que no vulneraran el derecho fundamental sobre la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político y así tomar parte en las elecciones que constituye por antonomasia una de las formas de participación democrática.

Bajo las consideraciones anteriores, sostuvo que la conclusión obligada es por un lado que el hecho dañoso se traduce en la omisión en que incurrieron las autoridades de Policía y la Nación – Ministerio de Defensa al no brindar la protección necesaria al señor Farid Losada Pérez concejal del municipio de Suaza, lo que facilitó el accionar de la delincuencia y permitir que se consumara el crimen que terminó con su vida.

#### **Otras entidades demandadas.**

Las entidades Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y Departamento del Huila, no dieron contestación a la demanda.

#### **- SENTENCIA RECURRIDA**

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva al proferir sentencia de primera instancia indicó que el objeto de la controversia y el planteamiento del problema jurídico se circunscribía a:

- Determinar si están demostrados probatoriamente en el plenario los elementos que conforman el régimen de responsabilidad de falla del servicio u otro régimen de imputación conforme al principio iura novit curia, que acrediten en el plenario generado a raíz del fallecimiento del señor FARID LOSADA PEREZ el día 4 de agosto de 2008 en el municipio de Suaza – H, quien fuera elegido como concejal de esta municipalidad para el periodo 2008 a 2011, para evento de lo cual (sic), se iniciará por auscultar si se acreditó el daño irrogado, seguidamente auscultar si este es imputable a las entidades demandadas NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DEL INTERIOR – UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, DEPARTAMENTO DEL HUILA Y MUNICIPIO DE SUAZA; para ello, será necesario analizar si existe nexo causal, conforme las circunstancias probadas en el plenario, con el propósito de establecer si la actividad u (sic) presunta omisión por parte de las accionadas, fue contraria al ordenamiento jurídico, o si, por el contrario es inexistente el derecho reclamado por el hecho de un tercero, aunado a la ausencia de responsabilidad de las demandadas.
- Establecer, si se encuentran debidamente acreditados conforme el cardumen probatorio, los perjuicios de índole moral y de daño a la vida en relación, que fueron deprecados por los accionantes.

Para el estudio del asunto jurídico planteado, el A quo consideró que debía analizarse el caso bajo el régimen de responsabilidad de falla del servicio por omisión y para el efecto, “debe tenerse en cuenta que en estos casos según sentencia del H. Consejo de Estado Rad. 13329, M.P. Ricardo Hoyos Duque: “el resultado es imputable al Estado sólo cuando se encuentran acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada 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 existencia de relación de causalidad entre la obligación omitida y el daño”.

## SIGCMA

El Juez de primera instancia también se ocupó de estudiar la regulación internacional frente a los alcances del derecho a la seguridad personal. A ese respecto indicó que el alcance del derecho a la seguridad personal encuentra sustento en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1984<sup>30</sup>, en el artículo 7.1 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos; normas internacionales que hacen alusión al necesario respeto a los derechos fundamentales del individuo, lo que implica que la legislación interna debe regular este derecho de tal manera que no sea lesionado.

En el estudio de los elementos de la responsabilidad, el A quo concluyó que **el daño** estaba debidamente acreditado en tanto que las pruebas dan cuenta que el 4 agosto de 2008, fue asesinado el concejal Farid Losada Pérez y como prueba de ello se encuentra el Registro Civil de Defunción<sup>43</sup>, así como el acta de Inspección Técnica a Cadáver dentro del Caso No. 4102660005882008800246<sup>44</sup>, que en el acápite de información general, resalta que la muerte del señor Farid Losada Pérez, ocurrió en la Vereda La Unión del Municipio de Suaza.

**Sobre la imputabilidad del daño**, indicó que en la actualidad, la tutela del derecho a la seguridad personal se encuentra positivado en lo consagrado en los artículos 81 de la Ley 418 de 1997, de la ley 548 de 1999 y en la Ley 782 de 2002, según las cuales “el Gobierno Nacional – Ministerio del Interior y de Justicia-, pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica o con el conflicto interno”.

El A quo señaló que resultaba inocultable conforme a los abundantes elementos de convicción, que sin lugar a dubitación alguna demuestran que tanto el extinto concejal Losada Pérez, como sus demás compañeros pertenecientes al Concejo Municipal de Suaza, enviaron diferentes misivas a la autoridad competente en busca de protección a su integridad física; véase el Oficio del 21 de mayo de 2008<sup>63</sup> suscrito por FENACON “Federación Nacional de Consejos”, dirigido al concejal del municipio de Suaza Jorge Duarte Hernández, informando que en Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, realizado el 20 de mayo de ese mismo año, se aprobó como medida: “ESTUDIO DEL NIVEL DE RIESGO PARA DETERMINAR SI PROCEDE O NO LA ASIGNACIÓN DE APOYO DE REUBICACIÓN TEMPORAL”

Del mismo modo, el A quo concluyó que de la prueba testimonial rendida por María del Carmen Rojas Correa, Gerardo Ibáñez Cabrera y Luis Enrique Calderón Pedraza, que ostentaban la calidad de concejales del municipio de Suaza, quienes al unísono manifestaron que inicialmente la medida de protección consistió en la entrega de un teléfono celular, pese a existir solicitudes de adjudicación de un chaleco antibalas y subsidios de alojamiento para residir en la cabecera municipal de Suaza; haciéndose el estudio de riesgo con posterioridad a la muerte del señor Farid Losada Pérez, en desconocimiento de rumores a nivel nacional, que ponía en alerta la integridad personal de los concejales.

De acuerdo con el Juzgador de primera instancia, “si bien se allega la actividad desplegada por el Ministerio del Interior, esta resultó insuficiente toda vez que no se desplegaron otras actividades frente a los organismos de seguridad que funcionaban en el Departamento del Huila para que adoptaran las medidas necesarias para garantizar la seguridad de quienes ocupaban cargos de elección popular ante el convulsionado orden público por parte de grupos al margen de la ley, o por lo menos no aparece prueba de ello”.

En cuanto al Ministerio del Interior y de Justicia, manifestó que se encuentra acreditado que el entonces concejal Losada Pérez si elevó la solicitud de protección ante autoridad competente, que el secretario del concejo municipal remitió los documentos relacionados con la credencial de concejal en aras de aplicar a la entrega de un subsidio para la reubicación de residencia, debiendo ponerse de presente que su lugar de habitación se encontraba en un punto alejado del perímetro urbano del municipio de Suaza, lo que generaba la necesidad de adopción de medidas de protección.

Explica que la falla del Ministerio del Interior y de Justicia se configura al no adoptar las medidas ni el trámite correspondiente de manera oportuna toda vez que las solicitudes fueron radicadas los días 25 de marzo de 2008, 6 de mayo y 21 de mayo de 2008 y el concejal murió el 4 de agosto de 2008, en la vereda La Unión del municipio de Suaza y no se habían adoptado medidas frente al referido concejal.

A juicio del A quo, *“conforme a las acciones desplegadas por el entonces concejal, como se tiene probado en este proceso, demuestran la falla del servicio por parte del Estado, en este caso el Ministerio del Interior y de Justicia, quienes al conocer*

## SIGCMA

*plenamente la situación de orden público en el Departamento del Huila, se veía expuesto a un riesgo más allá de lo que era exigible en su cargo público, pero que se hacía necesario que se procediera inmediatamente a brindar alguna medida de amparo, pero que lamentablemente no se dio la protección que requería el mencionado concejal”.*

El juzgador de primera instancia precisó que “Debe tenerse claro que si bien es cierto que la muerte del Concejal fue causada por un tercero, la responsabilidad de aquella recae directamente sobre la demandada, haciendo relación al Ministerio del Interior, toda vez que está probado que estos tuvieron conocimiento de la amenazas y demás alteraciones del orden público por la que estaban siendo víctimas diferentes autoridades del orden municipal y departamental y ante esta situación omitieron adelantar las gestiones necesarias tendientes a proteger su vida, demostrando de esta manera el incumplimiento al deber de cuidado y protección especial que estaba necesitando el occiso, asumiendo un riesgo que no le estaba obligado a soportar, puesto que si bien ostentaba la calidad de servidor público y en su caso ser de elección popular y tenían un compromiso con su electorado, no se les puede exigir una actitud más allá de lo patriótico de exponer su vida, derecho fundamental que de manera alguna puede ser restringido, para dar cumplimiento al mandato popular para ejercer el cargo de concejal, y exigirse continuar en el desempeño del cargo a costa de perder la vida, como en efecto en este caso sucedió.”

En cuanto a la responsabilidad de las otras entidades demandadas, esto es, Municipio de Suaza, Departamento del Huila y Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional -, en consideración del A quo no se precisa en la demanda exactamente en qué consistió su omisión de manera concreta y tampoco aparece en el expediente prueba alguna que estos hubieren tenido conocimiento y se les hubiere impartido instrucciones para actuar en el caso concreto del concejal Farid Losada Pérez. Agrega que, si bien era un hecho notorio la situación de orden público y las amenazas que contra los concejales de los municipios de este Departamento se presentaban, no resultaba suficiente para endilgar la responsabilidad de estas accionadas en el caso concreto del extinto concejal.

Conforme a lo anterior, el A quo concluyó que frente a la accionada Nación – Ministerio del Interior – Unidad Nacional de Protección, existe un nexo de causalidad indisoluble entre todas las causas que concurrieron al desenlace funesto

conocido, siendo determinante la omisión de esa entidad demandada de cumplir su obligación de protección al concejal, poniéndolo además en el deber de asumir una carga adicional que no estaba obligado a sobrellevar. Precisa que “Ahora bien, en este tópico hay que precisar que en presente evento, el acto material de ejecución del hecho dañino obedeció al actuar aleve y delictivo de un tercero, no obstante dicha circunstancia no tiene la virtud de convertirse en causal eximente de responsabilidad extracontractual por parte de la autoridad accionada, como quiera que existía una especial posición de garantía generadora de especiales obligaciones de responsabilidad que fueron desconocidas y que por ende tornan a la demandada responsable del daño infligido.”

Con fundamento en lo expuesto declaró responsable administrativa y extracontractualmente a la Nación – Ministerio del Interior – Unidad Nacional de Protección, quién mediante Decreto 4065 del 31 de octubre de 2011, asumió el conocimiento de los procesos en los cuales actuaba el Ministerio del Interior como perjuicios sufridos por los demandantes como consecuencia de la muerte del señor Farid Losada Pérez, bajo el título de imputación de la falla de servicio, al haber omitido el cumplimiento de sus obligaciones de protecciones de protección, en los precisos hechos que se ventilaron en el proceso. Exoneró al Ministerio de Defensa – Policía Nacional, Departamento del Huila y Municipio de Suaza de responsabilidad alguna en el proceso.

#### **- ACTUACIÓN PROCESAL**

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva<sup>3</sup> profirió sentencia el día 16 de marzo de 2018 accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Dentro de la oportunidad procesal, el apoderado de la parte demandada Unidad Nacional de Protección – sucesor procesal del Ministerio del Interior y de Justicia - interpuso recurso de apelación contra el fallo proferido.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Folios 595 a 600 del cuaderno principal No. 3 y 601 a 640 del Cuaderno Principal No. 4

<sup>4</sup> Ver folios 642 a 646 del Cuaderno Principal No. 4.

Mediante auto proferido en audiencia de conciliación<sup>5</sup> surtida el 26 de julio de 2018 se declaró fallida la etapa previa de conciliación, dado que la parte demandada no tuvo ánimo conciliatorio y se concedió el recurso de apelación impetrado.

Por medio de auto<sup>6</sup> de fecha 7 de septiembre de 2018 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia.

Por auto<sup>7</sup> de fecha 11 de octubre de 2018, 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<sup>8</sup>, de acuerdo con la constancia secretarial que obra en el expediente.

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 PCSJA21-11814 del dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021), expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Mediante auto de fecha seis (06) de septiembre de 2021, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, avocó conocimiento del proceso.

## **- RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la Unidad Nacional de Protección – sucesor procesal del Ministerio del Interior - propuso recurso de apelación en los siguientes términos:

Manifestó en primer lugar que el A quo no tuvo en cuenta que el atentado en donde perdió la vida el concejal Losada Pérez ocurrió por fuera de la capacidad de intervención del Ministerio del Interior. Explicó que el concejal Farid Losada Pérez no tenía amenazas o un riesgo extraordinario o extremo, que por el contrario la

---

<sup>5</sup> Folios 656 a 657 ibídem

<sup>6</sup> Ver folio 4 del cuaderno de apelación

<sup>7</sup> Folio 7 del cuaderno de apelación

<sup>8</sup> Ver folio 22 del Cuaderno Escritural Apelación de Sentencia.

calificación del riesgo del concejal siempre fue bajo u ordinario y que en ese sentido la actuación del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección en su calidad de sucesor procesal, fue diligente y oportuna respecto de las recomendaciones consignadas en las actas del CRER.

Considera que en la misma forma en que fueron exonerados la Alcaldía de Suaza y la Policía Nacional, debió serlo también el Ministerio del Interior, ya que el concejal Farid Losada Pérez no tenía amenazas o un riesgo extraordinario o extremo, que por el contrario la calificación del riesgo del concejal siempre fue bajo u ordinario y que en ese sentido la actuación del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección en su calidad de sucesor procesal, fue diligente y oportuna respecto de las recomendaciones consignadas en las actas del CRER.

Expone su inconformidad de haber exonerado a la Policía Nacional a pesar de que la normatividad que rige la actuación de aquélla es clara en cuanto a que ese cuerpo armado tiene la obligación de proteger la vida, honra y bienes de las personas residentes en Colombia, así como la de prevenir hechos punibles.

Considera que no hubo falla en el servicio por parte del Ministerio del Interior, ya que se tomó en cuenta la solicitud colectiva del señor Farid Losada Pérez y de todos los demás concejales del municipio de Suaza para su ingreso al programa de protección. La referida solicitud fue discutida en el Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo del 04 de febrero de 2008. En dicha oportunidad el CRER con base en el informe de inteligencia de la DIPOL determinó entregarle al concejal Losada Pérez un medio de comunicación para que pudiera comunicarse con la fuerza pública, ya que su nivel de riesgo era bajo y no ameritaba medidas de protección.

Manifiesta que el juez de primera instancia desconoció los procedimientos y protocolos de la valoración del riesgo de carácter legal consignados en el Decreto 2816 del 22 de agosto de 2006 y jurisprudenciales recogidos en la sentencia T-339/2010, en la que señala que la personas sometidas a riesgo ordinario no pueden reclamar del Estado medidas de protección y en la sentencia T-719/2003, en la que indica las características del riesgo extremo y que la ausencia de una sola de ellas hace que el deber de protección legal derive hacia el cuidado personal.

Agrega que el concejal Losada Pérez nunca manifestó haber recibido amenazas por ostentar tal condición ya que de lo contrario, hubieran sido estudiadas para determinar su nivel de riesgo.

Expone que a pesar de que los municipios del Departamento del Huila se encontraban en riesgo por el accionar del grupo al margen de la ley FARC, el Ministerio del Interior no tiene la función de velar por el orden público ya que dicha obligación, de acuerdo a la Constitución Nacional, está en cabeza de la Fuerza Pública.

En consideración del apoderado de la Unidad Nacional de Protección, el fallador en primera instancia no tuvo en cuenta el acta del CRER del día 20 de mayo de 2008, donde se manifiesta que el nivel de riesgo del concejal Losada Pérez era ordinario y por tanto no era procedente la asignación de medidas de protección. A pesar de la solicitud de la Federación Nacional de Concejos FEDACON del 21 de mayo de 2008, en el sentido de que en el referido comité del día 20 de mayo de 2008, se ordenó realizar un estudio técnico del nivel de riesgo para determinar si procedía el apoyo de reubicación temporal, lo que no se trata de una medida de protección sino de una recomendación del CRER.

Expone que la solicitud del señor alcalde por un auxilio de reubicación, chaleco antibalas y acceso a una línea de celular, que fue estudiada y aprobada por el CRER del 04 de abril, no guarda relación con el estudio de seguridad que se hiciera de los concejales del municipio. En tal sentido precisa que debido a la recomendación del comité del riesgo de la fecha citada en precedencia para la solicitud del señor alcalde el Ministerio del Interior le asignó el subsidio, el chaleco antibalas y el celular.

Está probado el hecho que el CRER realizó el estudio técnico del nivel de riesgo del concejal Losada Pérez y que el 15 de julio de 2008 fue presentado con una serie de recomendaciones para el señor concejal Farid Losada Pérez, en cuanto a que tomara medidas de autoprotección para no ser víctima de los grupos delincuenciales o al margen de la ley, estando así a lo dispuesto en la norma que regula el programa de protección. Entre tales medidas se incluye la de residir siempre en el perímetro urbano del municipio de Suaza, que adopte medidas de seguridad tanto técnicas como electrónicas en su residencia y lugar de trabajo u

oficina, se le recomendó que debía tener cuidado en sus desplazamientos y sobre todo no rutinizarse en sus quehaceres diarios.

Expone que no se configura un incumplimiento en el contenido obligacional al Ministerio del Interior y por lo tanto no podría el fallador afirmar una configuración de una falla en el servicio que justifique una declaratoria de responsabilidad. Agrega que las solicitudes de medidas de protección del Concejo Municipal se originaron en la coyuntura del conflicto interno que sufría el país, no directamente porque el señor Farid Losada Pérez estuviera amenazado de muerte, ni que fuera amenazado por razón de su calidad de concejal municipal, tampoco fue declarado objetivo militar por el grupo insurgente FARC-EP. En razón de lo cual considera que no puede haber declaratoria de falla en el servicio por haberse probado la falta de nexo causal.

Sostiene que no hay lugar a la declaración de falla en el servicio por omisión, porque los diferentes organismos del Estado dentro del marco legal le brindaron al concejal Losada Pérez las acciones y medios para preservar su vida e integridad física, se atendieron las solicitudes hechas al Ministerio del Interior pero debido a que los estudios técnicos de nivel de riesgo siempre arrojaron un resultado bajo u ordinario no se le asignó ninguna medida dura como esquema de protección o chaleco antibalas.

Manifiesta que fue el mismo señor concejal Losada Pérez quien incrementó su nivel de riesgo al omitir las medidas de autocuidado y demás recomendaciones que se le hicieron respecto de adoptar medidas de seguridad en su lugar de trabajo y residencia, al punto que el día en que ocurrió el ataque la puerta de su casa estaba abierta y él se encontraba viendo la televisión.

Concluye la sustentación de recurso de apelación manifestando que son procedentes las excepciones propuestas de falta de legitimación material en la causa por pasiva, fundándola en la falta de relación entre las pretensiones y la entidad demandada, y de inexistencia del derecho por el hecho de un tercero, en el sentido de que no hay responsabilidad el Estado por el actuar delincuenciales de terceros. Solicita que se revoque la sentencia que declara responsable a la Unidad Nacional de Protección por la muerte de Farid Losada Pérez y en su lugar declarar la ausencia de responsabilidad del Ministerio del Interior respecto de los hechos expuestos en la demanda.

**- ALEGACIONES**

**Entidad demandada: Unidad Nacional de Protección**

En la correspondiente oportunidad procesal, el apoderado de la Unidad Nacional de Protección presentó sus alegaciones de conclusión en segunda instancia así:

En primer lugar, indica que no se probaron completamente los hechos de la demanda, y que se atendieron criterios netamente presuntivos y no probatorios. En razón de ello solicita que se haga un estudio del Decreto 2816 de 2006 a fin de establecer que de acuerdo a los hechos endilgados no se configuró omisión alguna por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.

Sostiene que los mismos argumentos que tuvo en consideración el juez de primera instancia para eximir de responsabilidad a la Policía Nacional y a la Alcaldía de Suaza debieron ser atendidos para excluir de responsabilidad al Ministerio del Interior y de Justicia en tanto que está demostrado que frente a las solicitudes que se hicieron frente al tema de la seguridad del concejal Farid Losada Pérez el Ministerio las tuvo en cuenta, actuó con diligencia, se le realizó el estudio de valoración de riesgo, se le hizo entrega de un celular para reforzar el Plan Padrino y se le formularon medidas de autoprotección. Explica que esta medida fue adoptada teniendo en cuenta que el estudio de riesgo que realizó la DIPOL (Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional) al extinto concejal Losada Pérez arrojó un nivel de riesgo bajo, por lo que no ameritaba medidas de protección duras.

Explica que el A quo no tuvo en cuenta lo prescrito en el artículo 13 del Decreto 2816 de 2006 en cuanto que los estudios de riesgo se hacen por la Policía Nacional o por el DAS. Agrega que el fallador no analizó lo consignado en el Acta No. 4 del 20 de mayo de 2008 de CRER, comité en el cual se discutió la asignación de apoyos de reubicación temporal para el concejal Losada Pérez y que de acuerdo con la recomendación hecha por el CRER no era procedente la asignación de medida de protección teniendo en cuenta que su nivel de riesgo arrojó un resultado de ordinario. En esa medida considera que no puede responsabilizarse al Ministerio que los diferentes estudios del nivel de riesgo hubieran arrojado un nivel bajo u ordinario. Explica que con fundamento en el resultado del estudio de riesgo se tomaron las decisiones conforme a las disposiciones del Decreto 2816 de 2006.

## **SIGCMA**

Señala que se equivoca el a quo en su valoración probatoria y su juicio de responsabilidad hacia la entidad al imputar responsabilidad por falta del servicio al Ministerio del Interior al aducir que hubo omisión al adelantar las gestiones necesarias tendientes a proteger la vida del extinto concejal Losada Pérez cuando lo probado dentro del expediente es que el Ministerio del Interior le comunica a aquél que por recomendación del CRER se le adelantaría nuevamente un estudio de nivel de riesgo, estudio que fue llevado a cabo el 15 de julio de 2008, fecha en la cual se acredita que se realizó todo el procedimiento para emitir la evaluación técnica de riesgo al extinto concejal Losada Pérez y en donde se observa la recomendación de residir siempre en el perímetro urbano del municipio de Suaza, adoptar medidas de seguridad técnicas y electrónicas, tener cuidado en sus desplazamientos, entre otros.

Luego de citar las normas correspondientes del Decreto 2816 de 2006, concluye que no hubo incumplimiento del contenido obligatorio a cargo del Ministerio del Interior.

Agrega que de acuerdo con los hechos de la demanda el concejal disponía de capacidad económica para reubicarse en el casco urbano del municipio de Suaza ya que percibía honorarios por su función como concejal y además recibía otras erogaciones por su labor en el campo, mientras demostraba que en realidad tenía derecho a un apoyo económico. Argumenta de igual manera que de acuerdo a lo probado en el plenario el concejal Losada Pérez incrementó los riesgos ya que a sabiendas de las condiciones de orden público no guardó las medidas de autocuidado, omitiendo las recomendaciones efectuadas por el CRER, el Plan Padrino y hasta de sus amigos para residir en la zona urbana y no rural. En este orden de ideas concluye que fue la propia responsabilidad de la víctima quien incumplió el deber objetivo de cuidado, a sabiendas que en la vereda donde residía, de toda la vida, había presencia de grupos al margen de la ley.

### **Parte demandante**

El apoderado de la parte actora presentó alegatos de conclusión al alegar de conclusión destacó como probados los siguientes hechos: 1. El señor Farid Losada Pérez quien había sido electo concejal por el municipio de Suaza para el período 2008-2011, murió el 4 de agosto de 2008 en horas de la noche. 2. El crimen ocurrió en su propia residencia por hombres que se autoproclamaron miembros de la

FARC, todo ello dentro de una situación de alteración del orden público en el departamento del Huila.

Manifiesta que el homicidio de Farid Losada P., ocurrió a pesar de las reiteradas solicitudes de protección elevadas ante el Ministerio del Interior y de Justicia, lo que constituye una omisión administrativa como fuente de responsabilidad. Sostiene que si la entidad condenada hubiera adoptado de manera oportuna, eficiente, adecuada y diligente las medidas de protección dirigidas a garantizar la vida del alcalde y la de los concejales de Suaza, seguramente el asesinato del concejal Farid Losada Pérez se hubiera podido prevenir.

Explica que las entidades demandadas y de manera particular el Ministerio del Interior y de Justicia tenían conocimiento de la situación de riesgo cierto e inmediato que afrontaba la integridad física de los concejales y el alcalde del municipio de Suaza y pese a contar con las posibilidades reales de evitar que dicho riesgo se concretara, omitieron prestar las medidas de seguridad eficientes a favor de dichos funcionarios y en especial del Sr. Farid Losada Pérez debe mantenerse la imputación de responsabilidad administrativa con sus consecuentes condenas de tipo económico para resarcir a sus familiares los daños que no estaban obligados a afrontar.

El apoderado de la parte demandante sostiene que “la responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia se infiere del hecho de hacer parte de las entidades encargadas de la protección de los alcaldes, concejales y personeros municipales de conformidad con el Decreto 1386 de 2002, programa que era coordinado por dicho Ministerio, y es precisamente en este orden de competencia de donde se deriva y se configura su responsabilidad ya que como integrante y coordinadora de esas entidades fue negligente, deficiente, emisivo (sic) y tardío en convocar y estudiar a fondo, con seriedad y celeridad la solicitud de protección especial elevada insistentemente por los del concejales y el alcalde del municipio.”

Y concluye afirmando: “ Así entonces, el asesinato del concejal FARID LOSADA PEREZ demostró que el Estado falló al calificar como bajo su nivel de riesgo, cuando en realidad se trataba de un riesgo alto. El calificar como de riesgo alto la seguridad de un funcionario no necesariamente requiere la existencia de amenaza directa contra ésta ni que exista denuncia sobre la misma, por cuento (sic) habían muchos factores que debió tener en cuenta el estado: i) la insistencia permanente

en las solicitudes de medidas de protección elevadas por los concejales y el alcalde municipal, y ii) el contexto de violencia generalizada que vivía el departamento del Huila en materia de asesinatos y atentados contra servidores públicos de elección popular y personajes políticos perpetrados las (sic) guerrillas de las FARC. El departamento del Huila era para la época en que fue asesinado el concejal FARID de las regiones del país con mayor número de atentados de este tipo.”

### **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 del Acuerdo No. PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021 prorrogado mediante Acuerdo No. PCSJA21-11889 del 30 de noviembre de 2021, 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 hechos<sup>9</sup>, 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.

---

<sup>9</sup> Ley 446 de 1998.

En el *sub examine*, se demanda por la responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, departamento del Huila y municipio de Suaza por la muerte del concejal Farid Losada Pérez, quien ostentaba la calidad de concejal del mencionado municipio en hechos ocurridos el 4 de agosto de 2008.

De conformidad con lo anterior, el término de caducidad corría desde el 05 de agosto de 2008 hasta el 05 de agosto de 2010. Se observa en el expediente que obra constancia<sup>10</sup> suscrita por el Procurador 34 Judicial Administrativo en la que se registra que la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el 05 de mayo de 2010, esto es a tres meses del cumplimiento del término de caducidad. La constancia fue expedida el 07 de octubre de 2010. De acuerdo con el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, la suspensión del término de caducidad ocurre desde la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público hasta: a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En el caso concreto la suspensión del término de caducidad corrió desde 05 de mayo de 2010 hasta el 05 de agosto de 2010, dado que la audiencia de conciliación - que resultó fallida - se llevó a cabo el 04 de octubre de 2010. Esto quiere decir que desde el 06 de agosto de 2010 se reinició el conteo del término de caducidad por los tres faltantes que se vencían el 05 de noviembre de 2010. A folio 2 del cuaderno principal No. 1 se encuentra el acta individual de reparto que permite establecer que la demanda fue radicada el 20 de octubre 2010, por lo que queda claro que la demanda fue presentada dentro del término legal establecido para el efecto.

#### **- 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,

---

<sup>10</sup> Folios 102 y 103 cuaderno principal No. 1

Expediente: 41-001-33-31-001-2010-00431-01  
Demandante: Robinson Corredor Pérez y Otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.  
Acción: Reparación Directa

## SIGCMA

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

Actuando en nombre propio, a través de apoderado judicial, comparecieron a este proceso como demandantes, las siguientes personas:

<b>Demandante</b>	<b>Parentesco con Farid Losada Pérez</b>
FABIOLA PÉREZ RAMOS	Madre de la víctima
HORTENCIA CORTÉS PACHECO	Cónyuge de la víctima
FÉLIX DUVÁN LOSADA CORTÉS	Hijo de la víctima
FARID CAMILO LOSADA CORTÉS	Hijo de la víctima
LEIDER ANDRÉS LOSADA CORTÉS	Hijo de la víctima
ROBINSON CORREDOR PÉREZ	Hermano de la víctima
NORMA CONSTANZA CORREDOR PÉREZ	Hermana de la víctima
MARÍA LEONOR CORREDOR PÉREZ	Hermana de la víctima
CLAUDIA LORENA CORREDOR PÉREZ	Hermana de la víctima
MATILDE CALDERÓN RUBIANO	Hermana de la víctima

Con el registro civil de nacimiento<sup>11</sup> de Farid Losada Pérez se acredita que la señora Fabiola Pérez Ramos es su madre. Los registros civiles de nacimiento de Robinson Corredor Pérez (Fl. 84), Norma Constanza Corredor Pérez (fl. 85), María Leonor Corredor Pérez (Fl. 86) y Claudia Lorena Corredor Pérez (Fl. 87) permiten establecer la relación de parentesco entre la víctima directa y los mencionados como hermanos maternos, dado que todos son hijos de la Sra. Fabiola Pérez Ramos.

También está acreditado que Félix Duván Losada Cortés (fl. 81), Farid Camilo Losada Cortés (fl 82) y Leider Andrés Losada Cortés (fl 83) son hijos del Sr. Farid Losada Pérez.

Finalmente, se demostró con el registro civil de matrimonio (fl. 80) la calidad de cónyuge de Farid Losada Pérez de la señora Hortencia Cortés Pacheco.

### **Legitimación en la causa de la demandada**

La demandante formuló la imputación contra la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia y Ministerio de Defensa –Policía Nacional, departamento del Huila y municipio de Suaza, de modo que se encuentran legitimados de hecho en la causa por pasiva, pues se le imputa el daño que la parte actora alegó haber sufrido.

#### **- PROBLEMA JURIDICO**

De conformidad con la pretensión impugnatoria, corresponde a la Sala determinar, ya debidamente acreditado el daño antijurídico, si le resulta imputable al Ministerio del Interior y de Justicia – Unidad Nacional de Protección – o a otra u otras de las entidades demandadas, por los hechos ocurridos el 4 de agosto de 2008 en zona rural del municipio de Suaza (vereda La Unión) en donde murió el señor Farid Losada Pérez quien se desempeñaba como concejal del mencionado municipio; o, si por el contrario, se presenta una causal eximente de responsabilidad como lo es el hecho exclusivo y determinante de un tercero y/o de la propia víctima.

#### **- TESIS**

La Sala de Decisión de esta Corporación confirmará la sentencia proferida en primera instancia, en tanto encuentra que normativamente y de manera específica

---

<sup>11</sup> Ver folio 37 del cuaderno principal No. 1

le fue asignado al Ministerio del Interior y de Justicia el deber de diseñar, reglamentar y coordinar el programa de protección de Derechos Humanos, que en el caso concreto incurrió en falla al haber omitido la implementación de medidas para garantizar la vida de los concejales del municipio de Suaza y, en el caso concreto, del Sr. Farid Losada Pérez, tal como se demostró en el proceso.

## **- 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 Estado<sup>12</sup> ha señalado que éste se define como *“La lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*, en otros términos, *aquel que se produce a pesar de que “el ordenamiento*

---

<sup>12</sup> 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.

*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 Corporación<sup>13</sup> 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 Estado<sup>14</sup>, 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, V. gr. 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.

### **Regímenes de Imputabilidad**

---

<sup>13</sup>Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000. C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601.

<sup>14</sup> 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.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha abordado el tema de la responsabilidad del Estado con ocasión de conflictos armados, a partir de tres criterios o títulos de imputación jurídica a saber, tales como: falla en el servicio, riesgo excepcional y el daño especial, según la determinación fáctica de cada caso y la atribución jurídica que proceda.

La atribución jurídica debe hacerse en un solo título de imputación; en primer lugar, debe examinarse en cada caso si el elemento fáctico constituye falla en el servicio, en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado, sustentada en la vulneración de deberes normativos, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho.<sup>15</sup>

En segundo lugar, si no es posible atribuir la responsabilidad al Estado por la falla en el servicio, debe examinarse a continuación si los elementos fácticos del caso concreto permiten la imputación objetiva, a título de daño especial o riesgo excepcional.<sup>16</sup>

## **EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL**

La Corte Constitucional en la sentencia T-728 de 2010 sobre el derecho a la seguridad personal enseña:

“4.1. La Constitución Política contempla múltiples referencias a la garantía del derecho a la seguridad personal. Así, por mandato del artículo 2° de la Constitución las autoridades públicas colombianas están instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Conforme a esta dimensión constitucional de la seguridad personal, ha señalado la jurisprudencia que el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido la de proveer de manera efectiva las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, “sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona”.

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C- C.P: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015).Rad: 05 001 23 31 000 2002 03487 01 (32912); Actor: DARIO DE JESUS JIMENEZ GIRALDO Y OTROS; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-EJERCITO NACIONAL, Asunto: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (Sentencia)

<sup>16</sup> ibídem

4.2. Así mismo, el Estado colombiano ha asumido una serie de obligaciones internacionales frente a la protección del derecho a la seguridad personal. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que tal derecho se incorpora a nuestro ordenamiento en virtud de los artículos 93 y 94 de la Constitución. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su artículo 3° que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, establece en su artículo 7°: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...” El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

Con base en los mandatos constitucionales mencionados, en los instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano, y en el desarrollo jurisprudencial que ha tenido la protección de la seguridad de las personas en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha concluido que “la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar”

4.3. Al pronunciarse sobre el contenido, ámbito de aplicación y límites del derecho a la seguridad personal, la Corte lo definió como aquél que tienen las personas a recibir protección cuando enfrentan ciertos tipos de riesgo para su vida e integridad personal. Al caracterizar los tipos de riesgo frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal, y con el propósito de diferenciar su campo de aplicación de las órbitas de otros dos derechos fundamentales con los cuales está íntimamente relacionado, como la vida y la integridad personal, la Corte concluyó:

**“Se tiene, en primer lugar, que dichos riesgos deben ser extraordinarios. Esto quiere decir que existe un nivel de riesgo ordinario, social y jurídicamente soportable, por estar implícito en la vida cotidiana dentro de cualquier sociedad. (...) (L)as personas no pueden exigir al Estado un nivel especial de protección frente a este tipo de riesgos elementales: soportarlos constituye una carga derivada de la condición misma de integrante de una comunidad de seres humanos, que se impone a todos los miembros de la sociedad por igual.**

(...) En la medida en que la intensidad de dichos riesgos se incremente, es decir, cuando se tornen extraordinarios y reúnen las demás características señaladas en esta providencia, las personas tendrán derecho a solicitar la intervención protectora de las autoridades para mitigarlos o evitar

que se materialicen, cuando ello sea posible; tal intervención estatal podrá invocarse con distintos títulos, es decir, en virtud de distintos derechos fundamentales –la vida, la integridad personal o la seguridad personal –, dependiendo del nivel de intensidad del riesgo en cuestión y de sus características".

De tal manera que el derecho a la seguridad personal **sí comprende un nivel de protección básico de las personas contra ciertos riesgos o peligros que, al responder a determinadas características, “no resultan legítimos ni soportables dentro de la convivencia en sociedad, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales; se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad”**.

4.4. Con el propósito de delimitar objetivamente el campo de aplicación del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte<sup>12</sup> estableció una sencilla escala de riesgos, tomando en cuenta dos variables: (i) los niveles de tolerabilidad jurídica del riesgo por los ciudadanos en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas; y (ii) los títulos jurídicos con base en los cuales se puede invocar la intervención protectora de las autoridades.

Bajo tales parámetros estableció cinco niveles de riesgo: (i) un nivel de riesgo mínimo<sup>13</sup>; (ii) un nivel de riesgo ordinario, soportado por igual por quienes viven en sociedad; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal; y (v) un nivel de riesgo consumado.

En el estudio del marco normativo resulta necesario dar aplicación al Decreto 2816 de 2006<sup>17</sup>, por ser la norma relevante y vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos en que murió el concejal Farid Losada Pérez. Son relevantes para ese propósito las siguientes disposiciones:

Artículo 1°. Objeto. El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por objeto apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos:

---

<sup>17</sup> Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones.

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
2. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
3. Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos y miembros de la misión médica.
4. Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.
5. Periodistas y comunicadores sociales.
6. Alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros.
7. Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento.
8. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
9. Ex funcionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.

Parágrafo. En el caso de servidores públicos de elección popular objeto del programa, las medidas de protección se otorgarán únicamente cuando los organismos de seguridad del Estado o las corporaciones públicas a las que pertenecen, no cuenten con los recursos o los medios para asumir su protección. Estas medidas en todo caso serán de carácter temporal.

#### Definiciones

Artículo 6°. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se establecen las siguientes definiciones:

1. Riesgo. Es aquel peligro que corre un individuo o un grupo de individuos y que los expone a una situación de mayor vulnerabilidad, en relación con aquella a la que están sometidas la generalidad de las personas. Para ser incluido en el Programa de Protección de Derechos Humanos, ese riesgo debe ser cierto, inminente y excepcional.
  2. (...)
  3. Estudio de Nivel de Riesgo y Grado de Amenaza. Es el resultado del experticio técnico de seguridad sobre la situación de riesgo o grado de amenaza en que se encuentra una persona natural, efectuado por los organismos de seguridad competentes.
  4. Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER. Es un Comité interinstitucional en el cual los representantes de las entidades del Estado que tienen asiento en él, en colaboración con los representantes de las poblaciones objeto, evalúan cada caso particular, según las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el grado de amenaza y el nivel de riesgo de los peticionarios y recomiendan las medidas de protección a adoptar.
- (...)
12. Causas relacionadas con la violencia. Son aquellos hechos derivados del accionar de los grupos armados ilegales, que colocan en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional a las personas objeto del programa.

13. Medidas de Protección. Son las acciones y medios de seguridad que desarrollan y/o implementan los diferentes organismos del Estado, con el propósito de prevenir y proteger los riesgos frente a la vida, integridad, libertad y seguridad de los beneficiarios del Programa de Protección de Derechos Humanos.

(...)

15. Zona de Riesgo. Es aquella área o lugar del territorio nacional en la cual la persona objeto del Programa de Protección de Derechos Humanos se expone a una situación de mayor vulnerabilidad en relación con aquella a la que están sometidas la generalidad de las personas, poniendo en riesgo su vida, integridad, libertad y seguridad.

16. Inscripción. La persona se entiende inscrita en el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, cuando haya suscrito un acta de compromiso numerada, momento a partir del cual, será beneficiario de medidas encaminadas a su protección. Dicha acta incluirá el tipo de medida a otorgar, su duración y las causales de revisión, modificación, suspensión y terminación, así como los beneficios y compromisos.

El Decreto 2816 establece en el artículo 9º que las medidas de protección se clasifican en:

1. Medidas Preventivas y
2. medidas de protección.

A su vez, las medidas preventivas que se recomiendan en general a todos los beneficiarios son: 1. Curso de Autoprotección y Autoseguridad. 2. Rondas de la Policía Nacional. 3. Instructivo de Medidas Preventivas.

Sobre las medidas de protección propiamente dichas, se clasifican en blandas y duras.

Son medidas blandas:

1. Medios de Comunicación.
2. Medios de Transporte, que puede ser de las siguientes clases:
  - Transporte aéreo nacional.
  - Apoyo de transporte terrestre.
  - Apoyo de reubicación temporal.
  - Apoyo de trasteo.

Son medidas duras:

- Esquemas de protección.

- Esquemas individuales
- Esquemas colectivos
- Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad
- Chalecos antibalas
- Blindaje a vehículos.
- Tiquetes aéreos internacionales

Los anteriores son los principales elementos normativos y jurisprudenciales que deben ser considerados para la resolución del caso concreto.

#### **- CASO CONCRETO**

Luego de citados fundamentos normativos y jurisprudenciales que son relevantes para la resolución del caso sub iudice, corresponde hacer el análisis del caso concreto recordando en primer lugar que en la sentencia de primera instancia se accedió parcialmente a las pretensiones al considerar demostrada una falla del servicio en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia que tenía el deber de procurar la protección del concejal Farid Losada Pérez, entidad que si bien desarrolló actividad aquella resultó insuficiente para garantizar la seguridad de quienes ocupaban cargos de elección popular ante el convulsionado orden público que se veía afectado por parte de grupos al margen de la ley. Específicamente, a juicio del A quo, la falla del Ministerio del Interior y de Justicia se configura al no adoptar las medidas ni el trámite correspondiente de manera oportuna toda vez que las solicitudes fueron radicadas los días 25 de marzo de 2008, 6 de mayo y 21 de mayo de 2008 y el concejal murió el 4 de agosto de 2008, en la vereda La Unión del municipio de Suaza y no se habían adoptado medidas frente al referido concejal.

La Unidad Nacional de Protección – sucesor procesal del Ministerio del Interior y de Justicia - por su parte, manifestó su inconformidad respecto del fallo alegando que el A quo no tuvo en cuenta que el atentado en donde perdió la vida el concejal Losada Pérez ocurrió por fuera de la capacidad de intervención del Ministerio del Interior. Explicó que el juez de primera instancia desconoció los procedimientos y protocolos de la valoración del riesgo de carácter legal consignados en el Decreto 2816 del 22 de agosto de 2006 y jurisprudenciales recogidos en la sentencia T-339/2010, en la que señala que la personas sometidas a riesgo ordinario no pueden reclamar del Estado medidas de protección y en la sentencia T-719/2003, en la que

indica las características del riesgo extremo y que la ausencia de una sola de ellas hace que el deber de protección legal derive hacia el cuidado personal.

Así las cosas, para resolver el problema jurídico, la Corporación procederá a analizar las pruebas aportadas al proceso, para señalar los hechos relevantes que fueron debidamente probados.

## **- PRUEBAS**

### **De lo probado en el proceso**

De conformidad con las pruebas allegadas al proceso, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes:

1. Acta<sup>18</sup> No. 001/DPH-ESSUA de enero 10 de 2008, suscrito por el patrullero Medellín Alfonso Alberto, mediante la cual se formularon recomendaciones de autoprotección y medidas de seguridad, en la cual se indica:

“Muy respetuosamente, me dirijo a usted, con el fin de realizarle algunas recomendaciones de seguridad, teniendo en cuenta que a partir del primero de enero del presente año, usted se ha posesionado como Honorable Concejal de este municipio y por lo tanto pasa a ser funcionario público, lo que le permite llevar una vida pública y ser posible objetivo subversivo.

Es necesario ser consciente de la vida política que asumió desde esta fecha y de los riesgos que esta conlleva, por lo tanto le solicito tener muy en cuenta estas recomendaciones de seguridad y ponerlas en práctica; ya que los grupos al margen de la ley siempre están a la expectativa para atender en contra de la democracia.

### **MEDIDAS DE SEGURIDAD**

- ✓ Recuerde que el nivel de riesgo al realizar desplazamientos a las zonas rurales del municipio es bastante alto, teniendo como base las informaciones de presencia esporádica de los grupos armados ilegales en la jurisdicción y el Departamento.  
(...)
- ✓ No rutinize sus desplazamientos; utilice diversos medios de transporte (motorizado, vehículo o a pie)
- ✓ En lo posible no informar a personas sobre sus desplazamientos.
- ✓ Cambiar los horarios de llegada y salida de su residencia y trabajo.
- ✓ Evitar desplazamientos innecesarios.
- ✓ Cambiar frecuentemente las rutas de desplazamientos a lugares de trabajo y residencia.

---

<sup>18</sup> Ver folios 271 a 272 del cuaderno principal No. 2

El acta viene debidamente suscrita por el Sr. Farid Losada Pérez. En el mismo sentido y con similar contenido se encuentran las siguientes actas: (i) Acta<sup>19</sup> No. DPH- ESSUA de febrero 12 de 2008, en la cual además de las medidas de seguridad que se recomiendan, se le hace saber sobre la necesidad de implementar las medidas dados los hechos de orden público en el departamento del Huila. (ii) Acta No. 002<sup>20</sup> de marzo 02 de 2008. (iii) Acta No. 004<sup>21</sup> de abril 04 de 2008. (iv) Acta No. 005 de mayo 01 de 2008, Acta No. 006 de junio 15 de 2008, Acta No. 007 de julio 15 de 2008 y Acta No.008<sup>22</sup> de agosto 04 de 2008.

Observa la Sala que el común denominador de las anteriores actas es formular recomendaciones de autoprotección y medidas de seguridad al Sr. Farid Losada Pérez, quien ostentaba – a la fecha de los hechos - la calidad de concejal del municipio de Suaza. Entre las medidas de seguridad recomendadas se encuentran las de: (i) abstenerse de ingerir bebidas embriagantes y no ingresar a sitios de consumo de licor, (ii) abstenerse de compartir con desconocidos, (iii) recordar el riesgo al realizar desplazamientos a las zonas rurales, (iv) en lo posible, buscar la manera de residir en el casco urbano del municipio, (v) no realizar desplazamientos recreativos a zonas de conflicto armado.

2. También se encuentran actas de reuniones efectuadas por la Policía Nacional con los miembros del concejo municipal de Suaza, en donde se hacen recomendaciones sobre medidas de seguridad.<sup>23</sup>
3. Inspección técnica a cadáver<sup>24</sup>, llevada a cabo por Policía Judicial, el 05 de agosto de 2008 a las 00:25, a partir de la cual se puede establecer que la muerte de Farid Losada Pérez ocurrió en su residencia ubicada en la vereda la Unión del municipio de Suaza.
4. Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo<sup>25</sup>, efectuado el 15 de julio de 2008, que arrojó la siguiente conclusión:

## **CONCLUSIÓN**

“El entrevistado presenta una amenaza inexistente, no obstante se le hace saber al señor Concejal que por ser un funcionario gubernamental, es

---

<sup>19</sup> Ver folios 273 y 274 del Cdno Ppal. No. 2

<sup>20</sup> Ver fl 275 y 276 ibídem

<sup>21</sup> Folios 277 a 279 Cdno Ppal No. 2

<sup>22</sup> Ver folios 286 y 287 ibídem

<sup>23</sup> Ver folios 295 a 300 del Cdno Ppal No. 2

<sup>24</sup> Ver folios 104 a 110 del cdno ppal. No. 1

<sup>25</sup> Ver folios 301 a 303 del Cdno principal No. 2

necesario adopte las medidas de seguridad necesarias con el fin de no ser objeto de medidas delincuenciales o subversivas por parte de los grupos generadores de violencia al margen de la ley.”

### **RECOMENDACIONES**

Se le recomienda al señor Concejal residir siempre en el perímetro urbano del municipio de Suaza; adopte medidas de seguridad tanto técnicas como electrónicas en su residencia y el lugar de trabajo u oficina; desplazamientos y sobre todo no rutinizarse en sus quehaceres diarios; además aplicar constante las recomendaciones de seguridad y autoprotección que les suministra el señor Comandante de la Estación y el Padrino Policial mediante la ejecución Plan Padrino. Lo anterior a fin de que no sea objeto de medidas delincuenciales o subversivas por parte de los grupos generadores de violencia al margen de la ley.”

5. Oficio No. 043<sup>26</sup> del 25 de marzo de 2008, suscrito por el secretario del Concejo municipal de Suaza (Huila), por medio del cual se solicita al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitud única de vinculación al programa de protección para los concejales y el alcalde del municipio. Adjunto se encuentra la guía de envío de la correspondencia.
6. Oficio No. 056 de mayo 06 de 2008<sup>27</sup>, mediante el cual, el entonces presidente del concejo municipal de Suaza, remitió al Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección - Dirección de Derechos Humanos las certificaciones de reubicación y certificaciones bancarias de los miembros del concejo municipal de Suaza a efectos de disponer lo pertinente respecto a “los subsidios que en este sentido otorga el Gobierno Nacional a través de ese Ministerio y que fueron aprobados en sesión del **CRER** realizada el **04 de abril de 2008.**”
7. Oficio No. 095 de agosto 06 de 2008<sup>28</sup> mediante el cual los concejales del municipio de Suaza se dirigen al Dr. Leonardo Díaz, asesor del Ministerio del Interior y de Justicia, informando sobre la decisión de suspender sesiones del concejo municipal hasta tanto el Gobierno Nacional brindara las garantías necesarias para poder ejercer las actividades necesarias como concejales, dados los acontecimientos relacionados con el homicidio del Sr. Farid Losada Pérez.

---

<sup>26</sup> Folio 329 del Cdno Ppal No. 2

<sup>27</sup> Fl. 331 ibídem

<sup>28</sup> Folios 332 y 333 del Cdno Ppal No. 2

8. Oficio de marzo 07 de 2008, suscrito por la Dra. Luz Stella Moncada Duarte<sup>29</sup> por medio del cual se informa que de conformidad con el Decreto 2816 de 2006, luego de la sesión del CRER del 22 de febrero de 2008 se recomendó la entrega de un equipo de comunicación celular.
9. Informe rendido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección de junio 19 de 2012<sup>30</sup>, en el cual se señala que el Sr. Farid Losada Pérez fue vinculado al programa de protección que lidera esa Dirección el día 4 de febrero de 2008, por solicitud colectiva de todos los concejales del municipio de Suaza (Huila). De igual manera informa que el caso del Sr. Losada Pérez fue llevado a sesión del CRER del 22 de febrero de 2008, comité que recomendó asignarle como medida de protección un medio de comunicación celular para permitir contacto directo con las autoridades policiales y de seguridad del Estado, como complemento a las medidas implementadas por la entidad territorial en coordinación con la fuerza pública. Agrega que de acuerdo al estudio del nivel de riesgo, como herramienta para analizar las medidas de protección que requieran las personas, el señor Losada Pérez obtuvo un resultado bajo u ordinario, por lo que de acuerdo a la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, tales personas no necesitan medidas especiales de protección.
10. Testimonio rendido por el Sr. Danilo Garzón Meneses<sup>31</sup>, del cual se destaca que manifestó que el Sr. Losada Pérez “ (...) *a pesar de que era concejal, tenía que desplazarse de aquí hasta su vereda porque el también era agricultor, se rebuscaba la vida con lo que le producía la pequeña finca, producía todo lo mas (sic) café, yuca, plátano, gallinas, tenía que estar movilizándolo de aquí del pueblo hacia la vereda y hasta la decíamos que porque no se cuidaba porque a veces salían tarde cuando estaban sesionando y cogía la moto y se desplazaba hasta allá y nosotros le decíamos y decía que qué más podía hacer porque de todos modos tenía que pasar allá por la casa donde tenía la señora y los hijos (...)*” El testigo fue claro en indicar que la zona era de influencia de la columna Teófilo Forero de las FARC, que extorsionan, exigen dinero a los habitantes y amedrentan a la población.

---

<sup>29</sup> Folio 361 del Cdo Ppal. No. 2

<sup>30</sup> Ver folios 357 a 359 del Cdo Ppal. No. 2

<sup>31</sup> Ver folios 416 a 418 del Cdo Ppal No. 3

11. Testimonio del Sr. Nicolás Calderón Castillo<sup>32</sup>, quien también dio cuenta de las actividades del Sr. Farid Losada Pérez como agricultor además de su ejercicio como concejal del municipio de Suaza.
12. Testimonio del Sr. Ildelfonso Lozada Plazas<sup>33</sup>, quien manifestó: “ (...) yo le comentaba a él cuando fue concejal, en el 2008, de que de pronto se cuidara en cuestión de orden público porque esa zona estaba muy afectada porque es zona roja, ha sido zona roja toda la vida, de subversión, guerrilla, la Teófilo Forero opera por ahí en esa zona, yo le comentaba a él de que se cuidara, que no anduviera mucho tarde la noche (...)” A la pregunta de si tenía conocimiento que el concejal Farid Losada Pérez y los otros concejales hubieran pedido protección, el testigo respondió: “(...) yo creo que el Estado ha debido haberles brindado esa protección sin necesidad de haberla solicitado, ya que estamos en una zona roja que es el municipio de Suaza, porque existen muchos conflictos armados acá.”
13. Testimonio de Julio Cesar Duarte Bautista<sup>34</sup>, quien para la época de los hechos en que falleció Farid Losada P., se desempeñaba como Alcalde del municipio de Suaza. El testigo indicó que se adelantaron todas las gestiones las medidas de protección en los primeros meses del año 2008. Indicó que a los concejales se les entregó un celular y que solo después de la muerte del concejal Farid Losada Pérez “se prestó como mayor atención al caso específico de la seguridad de los concejales del municipio de Suaza”. Señaló que la ayuda para la reubicación de los nueve (9) concejales que residían en zonas rurales del municipio solo fueron brindadas luego de la muerte de Farid Losada P.  
El testigo manifestó que mientras fue Alcalde no recibió ninguna amenaza directa y tampoco supo que los concejales hubieran recibido amenazas directas.
14. Testimonio de Isidro Quiroz Olaya<sup>35</sup> quien expresó: “(...) empezamos el trabajo normalmente con alguna preocupación, siempre teniendo un poco de cautela en el tema de seguridad ya que para nadie es un secreto de que en el municipio siempre ha existido presencia guerrillera y eso siempre ha incomodado y se ha sabido que los funcionarios públicos son objetivo blanco para la guerrilla (...)”

---

<sup>32</sup> Ver folios 418 a 420 Cdno Ppal No. 3

<sup>33</sup> Folios 420 a 422 Cdno Ppal No. 3

<sup>34</sup> Folios 422 a 426 Cdno Ppal No. 3

<sup>35</sup> Folios 427 a 430 ibídem

15. Testimonios de Juan Crisóstomo Londoño<sup>36</sup>, Jorge Duarte Hernández<sup>37</sup>, Lorenzo Zambrano Losada<sup>38</sup>, Jaime Hurtatis Ortiz<sup>39</sup>, María del Carmen Rojas<sup>40</sup>, Gerardo Ibáñez Cabrera<sup>41</sup> y Luis Enrique Calderón Pedraza<sup>42</sup>, quienes se desempeñaron como concejales en el periodo 2008-2011 junto al fallecido Farid Losada Pérez.
16. Acta No. 02 de febrero 22 de 2008 del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER<sup>43</sup>, reunión a la que asistieron, entre otras, las siguientes personas: Rafael Bustamante Pérez, Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, un delegado de la Federación Nacional de Personeros, una delegada de la Federación Colombiana de Municipios, un representante del Comando General de la FFMM, un servidor de Protección y Avanzadas – DAS, un Intendente de la Policía Nacional y tres servidores del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. En el acta se consignó que se analizaron 456 casos, de los cuales 404 correspondían a concejales. Se aprobaron en total 1310 medidas de las cuales 1.121 correspondieron a apoyo de reubicación temporal. En esta reunión se aprobó como medida para los concejales del municipio de Suaza la entrega de un equipo de comunicación celular.
17. Acta No. 04 de mayo 20 de 2008 del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER<sup>44</sup>, en la cual se estudiaron 743 casos. Respecto del Sr. Farid Losada Pérez. A folio 500 del cuaderno principal No. 3 respecto del Acta 04 CRER se puede observar como recomendaciones de la Comisión de Trabajo conceder dos apoyos de reubicación temporal equivalentes a \$693.000 cada uno. Al lado derecho en el mismo documento se consigna: “28/05/2008- SE RECOMIENDA QUE NO ES PROCEDENTE LA ASIGNACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN TENIENDO EN CUENTA QUE SU NIVEL DE RIESGO ARROJO UN RESULTADO DE ORDINARIO.” El mismo resultado se consignó respecto de los demás concejales del municipio de Suaza.

---

<sup>36</sup> Folios 430 a 433 Cdno Ppal No. 3

<sup>37</sup> Folios 433 a 436 del Cdno Ppal No. 3

<sup>38</sup> Folios 436 a 438 Cdno Ppal No. 3

<sup>39</sup> Fls. 442 a 44 ibídem

<sup>40</sup> Fls 444-445 del Cdno Ppal. No. 3

<sup>41</sup> Ver folios 445 a 447 ibídem

<sup>42</sup> Ver folios 447 a 449 del Cdno Ppal. No. 3

<sup>43</sup> Fls. 484 a 488 Cdno Ppal. No. 3

<sup>44</sup> Ver folios 494 a 507 Cdno Ppal No. 3

## **El daño**

En el presente caso, la Sala advierte que el daño alegado por la parte actora se encuentra plenamente acreditado con la muerte de Farid Losada Pérez ocurrida en la Vereda la Unión, zona rural del municipio de Suaza (Huila) el 04 de agosto de 2008, de acuerdo con el registro civil de defunción que obra dentro del expediente.

## **De la imputación del daño**

En el caso concreto, considera la Sala que las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias permiten concluir que de parte del ciudadano Farid Losada Pérez le resultaba exigible a las autoridades colombianas tomar medidas para garantizar su seguridad personal; y ante la omisión o tardanza en brindarle las medidas idóneas se incurrió en falla en el servicio por lo que los perjuicios ocasionados deben ser resarcidos a quienes hubieren demostrado su parentesco con aquél.

Está demostrado en el proceso que desde que las autoridades territoriales- el alcalde y los concejales - del municipio de Suaza tomaron posesión de sus cargos, inmediatamente hicieron de manera conjunta y explícita solicitud ante la autoridad competente para brindar medidas protectivas que para esa época era el Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección de Derechos Humanos para ser incluidos como beneficiarios de aquéllas. Así consta en el oficio No. 043<sup>45</sup> del 25 de marzo de 2008, suscrito por el secretario del Concejo municipal de Suaza (Huila), por medio del cual se solicita al Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitud única de vinculación al programa de protección para los concejales y el alcalde del municipio.

Esta petición estaba basada en razones objetivas relacionadas con las condiciones de deterioro del orden público en esa zona del país. Esta conclusión de la Sala se fundamenta en que las pruebas dan cuenta de tal situación que era objetivamente observable y verificable. A ese respecto, debe hacerse notar que la Policía Nacional, tempranamente en el mes de enero de 2008, formuló recomendaciones de autoprotección y medidas de seguridad, que constan en el Acta<sup>46</sup> No. 001/DPH-ESSUA de enero 10 de 2008. Entre las recomendaciones efectuadas se indicó:

---

<sup>45</sup> Folio 329 del Cdno Ppal No. 2

<sup>46</sup> Ver folios 271 a 272 del cuaderno principal No. 2

- ✓ Recuerde que el nivel de riesgo al realizar desplazamientos a las zonas rurales del municipio es bastante alto, teniendo como base las informaciones de presencia esporádica de los grupos armados ilegales en la jurisdicción y el Departamento.

Para esta Corporación es claro que, si la autoridad policiva señalaba desde el primer momento en que comenzó el ejercicio de sus funciones el Sr. Farid Losada y los demás concejales, que estaban expuestos a riesgos de ser posibles objetivos de grupos subversivos es porque disponía de información suficiente, veraz y confiable para manifestar este aserto. Y por ello se les advirtió sobre los riesgos de hacer desplazamientos a las zonas rurales.

Luego de elevada la solicitud de vinculación al programa de Protección de Derechos Humanos, las autoridades municipales estuvieron muy atentas y diligentes en dar estricto cumplimiento a los requisitos exigidos para lograr el reconocimiento y materialización de las medidas de protección. De ello da cuenta el Oficio No. 056 de mayo 06 de 2008<sup>47</sup>, mediante el cual, el entonces presidente del concejo municipal de Suaza, remitió al Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección - Dirección de Derechos Humanos las certificaciones de reubicación y certificaciones bancarias de los miembros del concejo municipal de Suaza a efectos de disponer lo pertinente respecto a “los subsidios que en este sentido otorga el Gobierno Nacional a través de ese Ministerio (...)”

A partir de los testimonios rendidos dentro del proceso, para la Sala queda claro que en general, era conocido en el municipio de Suaza la presencia de personas pertenecientes a grupos subversivos. El testigo Ildelfonso Lozada Plazas manifestó que “(...) esa zona estaba muy afectada porque es zona roja, ha sido zona roja toda la vida, de subversión, guerrilla, la Teófilo Forero opera por ahí en esa zona (...)”. En el mismo sentido se pronunció el testigo Isidro Quiroz Olaya, quien también ostentaba la calidad de concejal para la época de los hechos - quien manifestó que “(...) que para nadie es un secreto de que en el municipio siempre ha existido presencia guerrillera y eso siempre ha incomodado y se ha sabido que los funcionarios públicos son objetivo blanco para la guerrilla (...)”

Entonces, era claro que el municipio de Suaza estaba afectado por presencia guerrillera y que, si bien no se había efectuado ninguna amenaza en particular y de manera específica al difunto Farid Losada P., ello no era óbice para que las autoridades establecidas para brindar mecanismos de protección y procurar la seguridad personal de los servidores expuestos, fueran conscientes de la realidad

---

<sup>47</sup> Fl. 331 ibídem

objetiva del deterioro de las condiciones de orden público y del riesgo que corrían quienes se desempeñaban como concejales de muchos municipios en el país, pero de manera particular se hace referencia al municipio de Suaza.

Ahora, no puede desconocer la Sala que el Ministerio del Interior y de Justicia a través del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, llevada a cabo el 22 de febrero de 2008 aprobó como medida para los concejales del municipio de Suaza la entrega de un equipo de comunicación celular. Pero esta medida claramente resultó insuficiente.

Posteriormente, de acuerdo con el Acta No. 04 de mayo 20 de 2008 del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER<sup>48</sup>, se consignó por una parte como recomendación de la Comisión de Trabajo conceder a los concejales de Suaza dos apoyos de reubicación temporal equivalentes a \$693.000 cada uno. Sin embargo, también se encuentra consignado en el acta que no era procedente la asignación de medidas de protección dado que el nivel de riesgo arrojó un resultado de ordinario. Respecto de lo anterior, esta Corporación debe hacer notar que el estudio del nivel de riesgo efectuado al entonces concejal Farid Losada Pérez solo fue llevado a cabo hasta el 15 de julio de 2008, por lo que no se sabe cuáles fueron los elementos tomados en consideración para llegar a tal conclusión.

Precisamente, respecto del estudio de nivel de riesgo debe indicarse que se efectuó en la fecha ya indicada y el resultado del estudio fue que presentaba “ (...) amenaza inexistente, no obstante se le hace saber al señor Concejal que por ser un funcionario gubernamental, es necesario adopte las medidas de seguridad necesarias con el fin de no ser objeto de medidas delincuenciales o subversivas por parte de los grupos generadores de violencia al margen de la ley.” Entre las recomendaciones efectuadas se le dijo al concejal Farid Losada P., residir siempre en el perímetro urbano del municipio de Suaza.

Para esta Sala no resulta entendible la razón por la cual ante un estudio que muestra una amenaza inexistente, en todo caso se le recomienda al servidor público cambiar su domicilio para pasar a residir en el perímetro urbano del municipio. Esta recomendación efectuada por una autoridad experta en evaluaciones de seguridad debía tener una razón de ser, por cuanto no podía simplemente corresponder a una recomendación de índole repetitivo o retórico. No.

---

<sup>48</sup> Ver folios 494 a 507 Cdo Ppal No. 3

## **SIGCMA**

Debía tener un fundamento, por lo que entonces, en este punto justamente se encuentra - a juicio de la Sala - el nexa causal que da lugar a la atribución del daño al Ministerio del Interior y de Justicia – Unidad Nacional de Protección – en tanto que era clara la recomendación en el sentido que el concejal Losada Pérez se trasladara de la zona rural al perímetro urbano del municipio de Suaza, recomendación que fue pasada por alto a pesar de tener elementos objetivos que permitían colegir que sobre los concejales se cernían riesgos por el ejercicio de sus funciones como concejales. Ello era tan claro que los autores materiales que perpetraron el crimen del Sr. Losada Pérez solo le dispararon al entonces concejal a pesar que estaba acompañado por su esposa, dado que fue ejecutado en su propia residencia.

Para la Sala no es admisible que se pretenda responsabilizar a la víctima alegando que disponía de recursos para mudarse al casco urbano de Suaza ya que percibía honorarios como concejal y además recibía otras erogaciones por su labor en el campo. No puede estar de acuerdo esta Corporación ya que las pruebas dan cuenta que Losada Pérez era un padre de familia de tres hijos y que llevaba la responsabilidad por la manutención de su familia por lo que era apenas lógico que tratara a través de medios lícitos de proveer a su manutención mediante su trabajo.

De otra parte, debe decirse que si hoy se afirma que el concejal conocía de los riesgos y los incrementó, cómo podría pasar por alto la Sala que también sabían de tales riesgos las autoridades como el Ministerio del Interior y de Justicia para haber provisto de manera oportuna los recursos para la reubicación de Losada Pérez y los demás concejales, hombres sencillos y del campo que estaban buscando servir a la construcción y fortalecimiento de la democracia en las entidades territoriales y que ello le costó su vida.

Para esta Corporación, las omisiones aquí no le son imputables a la víctima Farid Losada Pérez, le son imputables a la autoridad que incumplió sus obligaciones y deberes en tanto que se abstuvo de proveer una medida que resultaba pertinente a favor del concejal Losada Pérez como era la de otorgarle un beneficio económico para su reubicación, a pesar de que el propio estudio de riesgo así lo recomendaba. Se pregunta esta Sala porqué debe tomarse la recomendación del estudio de nivel de riesgo de mudar el domicilio de la zona rural al perímetro urbano solo para ser atendido por el extinto concejal, si el mencionado estudio llegó a manos de un

Comité creado precisamente para proveer medidas de protección a quienes estuvieran en riesgo por el ejercicio de sus funciones. Unido a lo anterior, se encuentra que los concejales y el alcalde habían pedido medidas de protección, asunto que fue estudiado en un Comité del CRER, que concluyó con la asignación de equipos de comunicación celular. Esto significa que tuvieron en cuenta circunstancias para haber llegado a esa conclusión. Esto es la existencia de riesgos. Sí había riesgos sobre los concejales de Suaza. NO obstante, lo que ocurrió evidentemente es que las medidas quedaron cortas a pesar que había claridad que el concejal debía mudarse a la zona urbana de Suaza.

Debe precisar la Sala que de acuerdo con las disposiciones del Decreto 2816 - artículo 9º - las medidas de protección propiamente dichas, se clasifican en blandas y duras.

Son medidas blandas:

1. Medios de Comunicación.

2. Medios de Transporte, que puede ser de las siguientes clases:

- Transporte aéreo nacional.
- Apoyo de transporte terrestre.
- **Apoyo de reubicación temporal.**
- Apoyo de trasteo.

En el caso del concejal Losada Pérez, así como los demás concejales del municipio de Suaza, se requería una medida blanda consistente en un apoyo de reubicación temporal el cual no le fue brindado de manera oportuna a pesar de que el Ministerio del Interior y de Justicia tenía la información requerida para brindarles el apoyo de reubicación.

Para esta Sala resulta meridianamente claro que los concejales de Suaza no estaban expuestos a un riesgo ordinario o común, por lo que no resulta entendible la razón por la cual se consideró que bastaba con indicarle medidas preventivas sobre autocuidado y autoseguridad, algo que el común de las personas generalmente debe tomar en consideración, y no se amplió a otra medida de protección blanda para otorgar el apoyo de reubicación temporal además del equipo de comunicación celular, como los propios estudios recomendaban. Es por ello que no se comprende cómo es que se le recomienda al entonces concejal ir a residir al casco urbano del municipio de Suaza sin asumir en consecuencia la carga

Expediente: 41-001-33-31-001-2010-00431-01  
Demandante: Robinson Corredor Pérez y Otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.  
Acción: Reparación Directa

## **SIGCMA**

que tal circunstancia le imponía al Ministerio del Interior y de Justicia en virtud de lo dispuesto en las normas, tales como el Decreto 1382 de 2002 y 2816 de 2006.

Es evidente que el Estado tenía o debía tener los elementos para saber realmente las circunstancias de orden público que se presentaban en el municipio de Suaza y el sur del Departamento del Huila, en general, lo que ciertamente exponía a un riesgo muy alto al concejal Farid Losada. Es por ello que le corresponde asumir las consecuencias adversas por la omisión en que incurrió tal como acertadamente lo determinó el A quo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones la sentencia apelada será confirmada.

## **COSTAS**

No hay lugar a la imposición de costas, en razón a que No sé evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de las partes o de los intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena por este concepto.

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

## **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMASE** la sentencia proferida el día 16 de marzo de 2018 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** 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.

Expediente: 41-001-33-31-001-2010-00431-01  
Demandante: Robinson Corredor Pérez y Otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.  
Acción: Reparación Directa

**SIGCMA**

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**NOEMI CARREÑO CORPUS**

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**(En uso de permiso)**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 41-001-33-31-001-2010-0431-01)

**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**

Expediente: 41-001-33-31-001-2010-00431-01  
Demandante: Robinson Corredor Pérez y Otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros.  
Acción: Reparación Directa

**SIGCMA**

**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:

**320a813bc9ef8c08460c08d3edc17b1786a4d2b27d3a703e4bb4886ef7e9502b**

Documento generado en 29/03/2022 10:20:31 PM

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

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