



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

<b>Acción o medio de control. REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado.</b> 19001333100620120026801
<b>Demandante.</b> Lilia Amanda Mera de Vivas y otros
<b>Demandado.</b> Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otro
<b>Fecha de la sentencia.</b> Noviembre 14 de 2019
<b>Magistrado ponente. CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ</b>
<b>Descriptor 1. Falla del servicio</b>
<b>Descriptor 2. Omisiones del Estado.</b>
<b>Restrictor 2.1.</b> Deber de protección.
<b>Restrictor 2.2.</b> Niveles de riesgo.
<b>Restrictor 2.3.</b> Posición de garante.
<b>Restrictor 2.4.</b> Asesinato de concejal.
<b>Resumen del caso.</b> Concejal del municipio de Caldono que es amenazado y finalmente asesinado; se encontraba bajo la cobertura del plan Padrino de la Policía Nacional. El a quo accedió a las pretensiones sustentado en que no se trató de un hecho imprevisible por lo que debió evaluar el verdadero nivel de riesgo en que se encontraba la víctima. El Ministerio del Interior y La Policía Nacional solicitaron la revocatoria del fallo de instancia, argumentando que no existía prueba de causalidad entre su acción y omisión y el daño demandado.
<b>Tesis 1.</b> El Plan Padrino no era una medida eficaz para garantizar la vida e integridad personal del concejal asesinado.
<b>Tesis 2.</b> La Policía Nacional como el Ministerio del Interior fueron negligentes en este caso ya que solo se limitaron a mantener como medida de protección el Plan Padrino - adoptado en virtud de la calificación de riesgo ordinario otorgada en el 2008, a la víctima.
<b>Tesis 3.</b> No se acreditó por las entidades demandadas la ocurrencia de una causa extraña
<b>Conclusión.</b> Se materializó el riesgo frente a la víctima.
<b>Decisión.</b> Confirma en su totalidad la decisión del a quo que accedió a pretensiones.
<b>Razón de la decisión.</b>  <i>“(…) el caso concreto exigía una actuación proactiva en aras de cumplir con la obligación de protección estatal, pues, resultaba claro que el Plan Padrino no era una medida eficaz para garantizar la vida e integridad personal de Medardo Mera Sandoval, máxime cuando había sido amenazado de manera concreta y que ya se habían presentado atentados contra otros miembros del Concejo Municipal de Caldono.</i>

*“Dicho de otra manera, destaca la Sala que la muerte de Medardo Mera Sandoval, devino por la materialización de amenazas presentadas en su contra, con ocasión de su desempeño político como concejal, y que frente a ellas tanto la Policía Nacional como el Ministerio del Interior fueron negligentes, porque, no obstante conocerlas, amén de la grave situación de orden público presentada en el ente territorial y del aumento del riesgo al que aquel estaba expuesto, se limitaron a mantener como medida de protección el Plan Padrino -adoptado en virtud de la calificación de riesgo ordinario otorgada en el 2008-, el cual, tal y como lo señala la Policía Nacional en la contestación y en el recurso, y lo confirman los declarantes, se limitaba a un acompañamiento durante las actividades desarrolladas en el Concejo, más no implicaba una protección directa al amenazado o, lo que es lo mismo, no constituía un esquema de seguridad personal, en sí mismo.*

*“En casos donde incluso no existía amenaza directa contra servidores públicos, pero sí un riesgo evidente derivado de la alteración al orden público, el Consejo de Estado ha justificado la responsabilidad Estatal, por la posición de garante asumida frente a dichas personas (...)*

*“Dadas las particulares circunstancias de violencia y conflicto armado que imperaban en el municipio de Caldono para el momento de los hechos, las cuales hacían razonable y altamente previsible el peligro al que estaban expuestos los concejales del ente territorial, se puede concluir que se materializó un riesgo frente a la parte actora.*

*“Así las cosas, tal y como lo precisó la A quo, en el presente asunto, a pesar de tratarse de un daño ocasionado por un tercero, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior ven comprometida su responsabilidad por la omisión, debido a que conocían la situación de peligro de Medardo Mera Sandoval, por lo demás notoria y no intervinieron de manera positiva y eficaz para protegerle la vida.*

*“Además, no se acreditó por las entidades demandadas la ocurrencia de una causa extraña, pues, si bien afirmaron que la víctima había desconocido recomendaciones de seguridad al encontrarse en la cabecera municipal de Caldono cuando no debía hacerlo, lo cierto es tal aserto carece de sustento probatorio, máxime cuando –según se analizó– los elementos de juicio indican que los concejales venían sesionando en ese municipio sin prohibición alguna”.*

**Observación del Despacho del Magistrado ponente sobre la relevancia de la sentencia.** Se reitera jurisprudencia sobre la omisión en el deber de protección y se estudia la responsabilidad conjunta de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior. Se destaca que existían amenazas directas contra los concejales del municipio de Caldono, las cuales no fueron tenidas en cuenta al momento de adoptar las medidas de seguridad respectivas.

**Nota de Relatoría.**

El lector puede ampliar su base de datos sobre los descriptores: **falla del servicio y omisiones del Estado** junto al **restringidor: deber de seguridad y protección** en medio de control de **reparación directa** a partir de los siguientes pronunciamientos, bajo otros supuestos fácticos:

**REPARACIÓN DIRECTA/Omisiones del Estado/ Deber de seguridad y protección/ Culpa exclusiva de la víctima/ Aspectos probatorios/ Apreciación de las pruebas/ Oportunidades procesales/Caso. Muerte de conductor auxiliar de un bus de pasajeros**

*en manos de delincuencia común, durante el recorrido. Tesis. Las entidades solo están llamadas a responder si se comprobara que la víctima puso en conocimiento de las accionadas amenazas en su contra, o que hubiese estado en riesgo su vida, y a pesar de ello, no actuaron para impedir su deceso/ **Decisión.** Confirma decisión del a quo que negó pretensiones de la demanda/19001333300720130045501/ **Demandante.** Lady Catherine Rosas Castillo/ **Demandado.** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros/ **Fecha de la sentencia.** Mayo 16 de 2019/ Magistrado ponente, David Fernando Ramírez Fajardo. **Publicada en el boletín jurisprudencial 3, de 2019.***

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del servicio/ Omisiones del Estado/ Deber de protección/nexo causal/ Tesis 1.** No existe ninguna prueba que permita afirmar, o siquiera inferir, que la riña, donde el fallecido fue herido mortalmente, tuviera relación alguna con el proceso penal que terminó con la sentencia condenatoria de quienes lo secuestraron en el mismo año/ **Tesis 2.** Las omisiones de las entidades demandadas no están relacionadas con la muerte de la víctima/ **Revoca fallo del a quo y niega pretensiones/ 19001333100420140005401/ Aristides Mina Tenorio y otros vs Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional- Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación/ Sentencia de noviembre 15 de 2018/Magistrado ponente. Carlos Leonel Buitrago Chávez. **Publicada en el boletín jurisprudencial 1, de 2019.****

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del servicio/ Deber de protección/ Amenazas y muerte a servidor público/ Aspectos probatorios/ Contrastes probatorios/Caso:** Un concejal del Municipio de Caldoño – Cauca es amenazado de muerte por un grupo ilegal. Hubo solicitud de protección a las autoridades competentes pero se considera que las medidas tomadas no fueron eficaces. El Concejal fue ultimado. El a quo accedió a las pretensiones. **Tesis 1.** Se continuó con el mismo tipo de protección al servidor público – plan padrino-, sin efectuar un nuevo estudio de seguridad y sin realizar acciones consecuentes con la gravedad de las amenazas. **Tesis 2.** El argumento expuesto en la alzada, referido a que el día anterior a los hechos, en la entrevista que la víctima tuvo con el policía adscrito al Plan Padrino, no puso de presente una amenaza puntual, contrasta con las pruebas citadas. Confirma decisión del a quo que accedió a pretensiones. Sentencia de julio 19 de 2018/ 19001-33-31-006-2012-00265-01/ Consuelo Mera Sandoval y otros vs Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. Sentencia de julio 19 de 2018/ M.P. Carlos Leonel Buitrago Chávez. **Publicada en el boletín jurisprudencial 3, de 2018.**

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del servicio/ Protección de víctimas de la violencia/ Asesinato de persona que renunció a programa de protección/** La muerte de la víctima se produjo por un atentado que se dio aproximadamente un año y medio después de la renuncia al programa de protección de testigos, por lo que genera duda si el deceso se produjo como retaliación a lo ocurrido en el año 2008, -fecha en que la víctima huyó de un secuestro extorsivo-, o si se generó por un hecho diferente, toda vez que no reposa en el plenario alguna prueba que permita evidenciar lo sucedido/ No se encuentra acreditada la responsabilidad estatal, toda vez que la solicitud de protección no fue desatendida por parte del Estado, y fue la propia víctima la que conscientemente renunció a aquella, perdiendo de esta manera la posición de garante que tenía la Fiscalía General de la Nación/ No se encuentra configurada la culpa exclusiva de la víctima, toda vez que ésta es una causal liberadora de responsabilidad cuando la misma se encuentra acreditada, y, en el sub judice, no se demostró la falla en el servicio en la que incurrió el ente estatal/Confirma negativa/Sentencia del 19 de mayo de 2017/ Carlina Ortega Burbano y otros vs Nación-Fiscalía General de la Nación/ M.P. David Fernando Ramírez Fajardo. **Publicada en el boletín 2, de 2017**

**REPARACIÓN DIRECTA/ Responsabilidad subjetiva - Falla en el Servicio de protección.**

*Un civil fue amenazado por un grupo de limpieza, motivo por el cual acudió ante la URI de Santander de Quilichao y solicitó la adopción de medidas para su protección; sin embargo, días después fue asesinado sin que a dicha fecha dichas medidas se hubiesen adoptado. **Confirma-Niega.** La Sala considera que el daño padecido por los demandantes no le es imputable a las entidades demandadas, toda vez que no existe prueba de que el causante hubiere solicitado adopción de medidas de protección, especiales y distintas a las que ya se habían implementado en su favor. En consecuencia, no puede afirmarse la existencia de una falla en el servicio atribuible a las entidades demandadas, porque lo demostrado es que sí se tomaron las medidas inmediatas en pro de sus seguridad y la de su familia. Sentencia del 22 de febrero de 2018. Margot Cristina Gallego Pino y Otro vs Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación. M.P. Gloria Milena Paredes Rojas.*

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del Servicio -actuación ineficiente del Estado- Deber de protección.**

*El esposo y padre de los actores, quien era líder social fue amenazado en distintas ocasiones por grupos al margen de la ley, la Fiscalía y Policía prestaron protección por un tiempo, sin embargo fue asesinado. Confirma- Accede. Los demandados conocían de la situación de riesgo del fallecido y no se tomaron las medidas necesarias para su protección, por lo tanto se declara su responsabilidad ya que no prestó el deber de protección a su cargo. Janeth Jacqueline Valencia Paredes y otros vs Ministerio del Interior y otros. Sentencia del 10 de noviembre de 2017. M.P. David Fernando Ramírez Fajardo.*

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del servicio/Deber de protección/ Medidas de protección a concejal amenazado. Muerte de hijo de concejal como producto del conflicto armado.** Omisión de la Entidad al no haber adoptado todas las medidas necesarias que fueran realmente efectivas. **Confirma-accede-modifica** montos de indemnización. Neftalí Fernández Solarte y otros vs Ministerio del Interior. Sentencia del 13 de julio de 2017, Neftalí Fernández Solarte y otros vs Ministerio del Interior. M.P. Pedro Javier Bolaños Andrade.

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del servicio. Asesinato de líder comunitario amenazado.**

***Confirma-niega** por cuanto hubo deficiencia probatoria para probar que la muerte fue producto de la consumación de amenazas. Maricela Vásquez Solarte y otros vs Defensoría del Pueblo y otro. Sentencia del 6 de julio de 2017. M.P. Pedro Javier Bolaños Andrade.*

**REPARACIÓN DIRECTA/ Falla del servicio. Particular amenazado y asesinado por sicarios. Confirma – niega** por culpa exclusiva de la víctima – no se probó solicitud de protección, ni denuncia. Sentencia del 3 de enero de 2017, Nelly Amparo Certuche de Perlaza vs Fiscalía General de la Nación y otros. M.P. David Fernando Ramírez Fajardo.

**REPARACIÓN DIRECTA/Falla del servicio/ Omisión del Estado respecto de medidas para garantizar seguridad a los ciudadanos/ Perspectiva de género/ Omisión de protección a madre menor de edad agredida permanentemente por su pareja/ Sujeto de especial protección por ser mujer y menor de edad/ Violencia recurrente contra la mujer que termina en asesinato por parte de su pareja/Accede a pretensiones/19001234000520110009100/Sentencia de julio 28 de 2016/ Omaira Polindara Mañunga y otros vs Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional – Fiscalía General de la Nación/ M.P. Pedro Javier Bolaños Andrade.**

*Esta sentencia es catalogada como **hito ya** que refleja de manera contundente **la perspectiva de género** respaldada y propiciada por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y por las Altas Cortes, amén de irradiar el respeto por el principio de supremacía de la Constitución Política sustentado en un bloque de constitucionalidad muy nutrido que consagra la protección que el Estado debe ofrecer a la mujer víctima de abusos y agresiones. En este caso, existe una doble connotación en un mismo sujeto de especial protección: **ser menor de edad y ser mujer**. La Corporación despliega una serie de normas sustanciales internacionales ya utilizadas en precedentes verticales tanto de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que obligan al Estado y a sus órganos sin excepción, y que apuntan a esta protección en el marco de sus funciones constitucionales y legales. Así mismo, enfatiza la importancia de la vigencia de normas internas tales como la Ley 294 de 1996, modificada por las Leyes 575 de 2000 y 1257 de 2008, que desarrollaron el artículo 42 de la Carta Política. Se enfatiza la garantía de reparación del daño extensivo al hijo menor de la mujer víctima. Sentencia catalogada por la que fue, en su momento, la Sala Escritural del Tribunal, como providencia **pionera** en la Jurisdicción Administrativa del Cauca por su contenido garantista frente a la perspectiva de género que hoy se erige con mucha fuerza dentro del Estado social de derecho.*

*De destacar también las **medidas restaurativas** ordenadas por la Corporación donde dispone exhortar a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional, para que en sus actuaciones ponga de presente la perspectiva de género, y actúen con una mayor diligencia y prontitud en casos donde las víctimas son mujeres. Así mismo, se ordena que sus funcionarios y empleados sean capacitados en el tema de perspectiva de género. Finalmente, la orden de proporcionar disculpas privadas a la familia de la víctima por no haber actuado con diligencia, se constituye en un factor que coadyuva a la restauración del tejido social afectado por la **omisión de las autoridades**.*

**REPARACIÓN DIRECTA/Falla del servicio/Deber de protección/ Responsabilidad del Estado por hechos cometidos por terceros/Amenazas y muerte a defensor de derechos humanos y líder comunitario /Estudio de seguridad deficiente por parte de la Policía Nacional/** La responsabilidad de la Policía Nacional se vio comprometida en tanto el deber de protección y seguridad se prestó de manera ineficiente y no respondió de manera adecuada a las circunstancias y gravedad del caso específico/ Revoca sentencia del a quo que denegó las pretensiones de la demanda. FLOR DE LAUDE CARO CASTAÑEDA vs NACION EJERCITO NACIONAL Y OTROS, Expediente 19001333100320120014002, Mayo 20 de 2014. M.P. Carlos Hernando Jaramillo Delgado.

**REPARACIÓN DIRECTA/Falla del servicio/Deber de protección/ Masacre cometida por grupos paramilitares/La Fuerza Pública tenía conocimiento de la influencia de grupos armados ilegales en la zona/ información que exigía una mayor atención y por ende la adopción de medidas realmente oportunas y efectivas tendientes a brindar protección a la comunidad/Adiciona sentencia del A quo. María Asceneth Pérez Peña, Luz Marina Hernández y otros vs Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y otros. Expedientes acumulados 1900133310012002181801, 1900123310042002184801, quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014). M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado.**

**REPARACIÓN DIRECTA/ contra Nación-Ejército Nacional y otros, responsabilidad del Estado por hechos cometidos por terceros/Amenazas y muerte a defensor de derechos humanos y líder comunitario/Estudio de seguridad deficiente por parte de la Policía Nacional/** La responsabilidad de la Policía Nacional se vio comprometida en tanto el deber de protección y seguridad se prestó de manera ineficiente y no respondió de manera adecuada a las circunstancias y gravedad del caso específico/ Revoca sentencia del a quo que denegó las pretensiones de la demanda/ Sentencia del 20 de mayo de 2014/ M.P. Carlos Hernando Jaramillo Delgado.

En cuanto a fallos **de tutela**, el tema de **seguridad personal** se ha abordado de la siguiente manera por parte de la Corporación:

**TUTELA/ Debido proceso administrativo – seguridad personal.** Amenazas a Diputado del Cauca por parte del ELN. Ha solicitado medidas de protección para su familia y para él. La Sala encuentra una precaria motivación de la Resolución que reiteró las medidas de seguridad que habían sido implementadas a su favor, a pesar de nuevas amenazas sufridas. Accede, ordena expedir un nuevo acto administrativo donde valore de manera objetiva y razonada la situación del accionante. *Eduard Enrique Navia Muñoz VS Ministerio del Interior –Unidad Nacional. Sentencia del 06 de octubre de 2017. M. P. Carlos Hernando Jaramillo Delgado.*

**TUTELA/ Vida, integridad y seguridad personal.** Concejal recibe amenazas contra su vida. Le fue asignado un guardaespaldas y un chaleco antibalas de acuerdo a los estudios de riesgo realizados. La UNP y la Policía han cumplido con sus funciones. Los estudios técnicos no han arrojado la necesidad de asignar un vehículo para su movilización. **Niega.** *Ángela María Castillo vs Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior, Departamento de Policía Cauca y Fiscalía General de la Nación. Sentencia del 17 de agosto de 2017. M.P. Gloria Milena Paredes Rojas.*

**TUTELA/ Derechos a la vida, debido proceso y seguridad personal.** Propietario de centro turístico “Aguas tibias”, amenazado por grupos armados ilegales, calificado por la entidad como riesgo extremo. Le retiraron vehículo asignado, no se tuvo en cuenta certificados de riesgo expedidos por el Ejército. Revoca – accede, ordena en 48 horas evaluar situación de riesgo y tomar medidas pertinentes. *Diego Angulo Rojas vs Unidad Nacional de Protección. Sentencia del 14 de marzo de 2017. M.P. Naun Mirawal Muñoz Muñoz. Sentencia del 14 de marzo de 2017.*



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001 -

SENTENCIA No. 172

Popayán, catorce (14) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación: 19001-33-31-006-2012-00268-01  
Demandante: Lilia Amanda Mera de Vivas y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otro  
Referencia: Reparación Directa

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia del 26 de julio de 2016, mediante la cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán accedió a las pretensiones de la demanda.

## I- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA, la fundamenta la parte actora así:

1.1. PRETENSIONES (fol. 108-109 c. ppal. 1)

Que se declare a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y, Ministerio del Interior y de Justicia, civil y administrativamente responsables por la falla en la prestación del servicio y de los deberes estatales en materia del derecho fundamental a la seguridad personal, en hechos ocurridos el 17 de diciembre de 2010, donde resultó muerto Medardo Mera Sandoval.

Como consecuencia de la declaración anterior, solicita que se condene a esas entidades al pago de las siguientes sumas:

- 100 SMLMV por concepto de perjuicios morales para Lilia Amanda Mera de Vivas -hermana-, José Napoleón Vivas Tróchez -cuñado-, Luis Fidel Vivas Mera, Lilia Lizbeth Vivas Mera, Rosa Elvira Vivas Mera, Rocío Vivas Mera, Rosalba Vivas Mera, Walter Mera Paz y José Darley Vivas Mera -sobrinos-.

Que se condene a las demandadas en costas y agencias en derecho; que se cumpla la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA y que las sumas a reconocer sean actualizadas con base en IPC.

1.2. Como HECHOS alegaron los siguientes: (Fol. 110-112 c. ppal. 1)

Que Medardo Mera Sandoval fue asesinado el 17 de diciembre de 2010, a la salida del tempo parroquial de la cabecera municipal de Caldonó – Cauca.

Que en el año 2004, Medardo Mera Sandoval fue dirigente político y líder comunitario, siendo elegido por varios períodos consecutivos como concejal del Municipio de Caldonó – Cauca; desempeño por el cual recibió amenazas.

Que el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS y la Policía Nacional, calificaron, en su momento, las amenazas contra la vida del Concejal en un nivel de “RIESGO BAJO y ORDINARIO”, propio de cualquier persona, por lo cual le sugirió la adopción y práctica de normas seguridad blandas e ineficaces con las que no se le brindó la protección adecuada para preservar su vida.

Que el Ministerio del Interior, entre los años 2005 a 2010, le asignó algunas medidas de protección como un chaleco antibalas, equipo móvil de comunicación y subsidio de reubicación.

Que era beneficiario del programa "Plan Padrino", el cual resultaba insuficiente, pues, los policías padrinos enviaban las actas para ser firmadas por sus ahijados, no se apersonaban de ellos, no los acompañaban.

## 2. ARGUMENTOS DE LA DEFENSA

Las demandadas se opusieron a la prosperidad de las pretensiones, en el siguiente orden:

### 2.1. LA NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR (Fol. 150-154 c. ppal. 1)

Que por tratarse de presuntas fallas del Programa de Protección, los hechos alegados en la demanda escapan a la esfera de competencia del Ministerio del Interior, toda vez que en virtud del Decreto 4065 de 2011, fue creada la Unidad Nacional de Protección, entidad sobre la que recaería cualquier tipo de responsabilidad.

Que además, la legitimación en la causa por pasiva recae en primer término en la Policía Nacional y en el DAS, toda vez que el esquema de seguridad denominado Plan Padrino, obedeció al resultado del nivel de riesgo ordinario derivó del estudio adelantado por dichas entidades.

Propuso como excepciones la de falta de legitimación material en la causa por pasiva e inexistencia o ruptura del nexo causal.

### 2.2. LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL (fol. 162-179 c. ppal. 2)

Explicó que, el "*plan padrino*" es el conjunto de acciones preventivas cuyo fin es la atención oportuna de inquietudes y sugerencias en materia de seguridad, con el que se busca lograr una interacción directa entre el concejal y el policial designado (padrino), sin que dicho programa implique, en sí mismo, un esquema de protección directa asignada por la Unidad Nacional de Protección o la Policía Nacional.

Que a Medardo Mera Sandoval se le asignó como padrino a un uniformado de la Estación de Policía de Caldoño - Cauca, con quien mantenía comunicación constante por vía telefónica y se entrevistaba más de tres veces en el mes; que

la última entrevista se llevó a cabo el día 16 de diciembre de 2010, sin que la víctima advirtiera peligro o amenazas en su contra.

Que los factores de riesgo desaparecieron con el paso del tiempo, pues, durante los años 2009 y 2010, no volvió a denunciar ninguna clase de intimidación.

Que la víctima se encontraba inscrita en el programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Derechos Humanos, entidad que le suministraba medidas y apoyos económicos para que viviera en la ciudad de Popayán, restringiéndosele las visitas al municipio de Caldon.

Que, en el marco de dicho programa, se le otorgaron chalecos antibalas, apoyos económicos para su reubicación, así como la facultad de sesionar en forma no presencial (parágrafo 3, artículo 2 de la Ley 1148 de 2007). Sin embargo, aquel desatendió las sugerencias y medidas de seguridad, al trasladarse al municipio de Caldon para asistir a una eucaristía, donde finalmente fue asesinado.

Concluyó que, no existen elementos de juicio que permitan condenar a la entidad al pago de perjuicios, y propuso como excepciones las de falta de legitimación en la causa por pasiva; incidencia de la culpa exclusiva y determinante de la víctima; hecho de un tercero ajeno a la Policía Nacional; ausencia de responsabilidad - requisitos de responsabilidad civil extracontractual del Estado; inexistencia de nexo causal en relación con el hecho y el perjuicio ocasionado; y la de inexistencia de la obligación.

### 2.3. DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (fol. 11-20 c. llamamiento en garantía)

Que a la fecha de los hechos la UNP no había sido creada, por lo que no sería la llamada a responder en el presente asunto.

Que para ese entonces, en los términos del artículo 13 del Decreto 2816 de 2006, la elaboración del estudio y nivel de riesgo y grado de amenaza se encontraba a cargo de la Policía Nacional, a través de la Dirección de Servicios Especiales; estudio calificado como ordinario, que dio lugar a las medidas adoptadas por el "CRER".

Que el Programa de Protección actuó dentro del marco de sus competencias contenidas en los Decretos 2816 del año 2006 y Decreto 1740 de 2010, así como en virtud de los conceptos que ha emitido la Corte Constitucional frente al riesgo ordinario, los cuales han sido ratificados en sus continuas providencias; que no obstante, si se hace un análisis de las causas que incrementaron el riesgo inicialmente valorado como ordinario, éstas se

fundamentan en la presencia del Mera Sandoval en el municipio de Caldon, municipio respecto del cual se le había recomendado trasladarse en virtud del riesgo que corría en ese lugar, hecho que dio a su vez el reconocimiento de apoyos de reubicación que tenían como propósito sustraer al beneficiario de la zona de riesgo y trasladarlo a una zona diferente, configurándose así la culpa exclusiva de la víctima.

Propuso como excepciones la de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia del derecho.

### 3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (fol. 625-652 c. ppal. 4)

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán declaró administrativamente responsable a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional y a la Nación-Ministerio del Interior y de Justicia, con ocasión de la muerte de Medardo Mera Sandoval, en hechos ocurridos el 17 de diciembre de 2010, en el municipio de Caldon, Cauca.

Como consecuencia de la declaración anterior, condenó a esas entidades al reconocimiento de los siguientes montos:

*“CUARTO: En consecuencia, CONDÉNESE a la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL y a la NACION - MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, a pagar a título de indemnización por concepto de PERJUICIOS MORALES las siguientes sumas de dinero*

*a.) La suma de SESENTA (60) SMLMV a favor de LILIA AMANDA MERA DE VIVAS.*

*b.) La suma de TREINTA Y CINCO (35) SMLMV a favor de los señores LUIS FIDEL VIVAS MERA, LILIA LIZBETH VIVAS MERA, JOSE DARLEY VIVAS MERA, ROSA ELVIRA VIVAS, ROCIO VIVAS MERA, ROSALBA VIVAS MERA y WALTER MERA PAZ, para cada uno.*

*c.) La suma de QUINCE (15) SMLMV a favor del demandante JOSE NAPOLEON VIVAS TROCHEZ.”*

Que de la prueba documental y testimonial, se pudo observar el conocimiento generalizado de la delicada situación de orden público de la zona, la cual afectaba a representantes y líderes políticos del municipio.

Señaló que la muerte del entonces Concejal del Municipio de Caldon - Cauca, no fue un evento inesperado sino previsible por las amenazas que se pusieron en conocimiento oportuno de las entidades que debieron brindar la protección solicitada y evaluar seriamente el verdadero nivel de riesgo en que se encontraba la víctima.

Que a pesar de que respecto del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, existía una obligación legal y reglamentaria, solo lo matricularon al Plan Padrino, se le dio un chaleco antibalas y se le generaron unos recursos para reubicación, sin brindarle entonces la escolta requerida y un esquema de protección coherente con las amenazas y nivel de riesgo al que estaba expuesto Medardo Mera Sandoval.

#### 4. RECURSO DE APELACIÓN

##### 4.1. DE LA NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR (fol. 663-672 c. ppal. 4)

Que la *A quo* no tuvo en cuenta la calificación del nivel de riesgo ordinario, como tampoco efectuó un análisis detenido de las causas que incrementaron el mismo, como por ejemplo la presencia de Medardo Mera Sandoval en el municipio de Caldon, cuando se le había recomendado trasladarse de ese lugar, para lo que se le asignaron apoyos de reubicación –incluso días antes de su defunción-, que tenían como propósito mantenerlo en una zona diferente a la de riesgo; actuación con la que se configuró la causal de exoneración de la culpa exclusiva de la víctima.

Que no existió relación directa entre los hechos y una conducta omisiva del Estado; que se requeriría demostrar el conocimiento previo de las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se presentaría el hecho, y que a pesar de ello, no se actuó con diligencia a fin de prevenirlo; que si bien las actividades de terceros afectan en un momento dado a particulares que resultan perjudicados, no necesariamente tienen como causa la omisión o la actuación del Estado a través de sus organismos.

Que contrario a lo indicado en la sentencia de instancia, los móviles del homicidio no se encuentran definidos, máxime que para la fecha de los hechos el Concejo Municipal no se encontraba en sesiones ordinarias, por lo que no había justificación para que Medardo Mera Sandoval encontrara el día de los lamentables en el municipio de Caldon.

##### 4.2. DE LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL (fol. 673-679 c. ppal. 4)

Que la calificación de riesgo ordinario a Medardo Mera Sandoval devino de la solicitud presentada en su momento por la Secretaría de Gobierno y participación del Departamento del Cauca, sin que se encontraran en dicho estudio circunstancias que implicaran una calificación mayor.

Que en el marco del Plan Padrino, se le asignó a un uniformado de la Estación de Policía de Caldon - Cauca, con quien mantuvo contacto hasta el día 17 de

diciembre de 2010, sin que informara a este sobre situación de peligro o amenazas en su contra.

Que, al no existir prueba de causalidad entre acción y omisión respecto del daño demandado, más aún cuando desconoció la recomendación de seguridad impartida por el Ministerio del Interior y de Justicia y la Dirección de Derechos Humanos, según la cual no podía desplazarse a la cabecera municipal de Caldono, resulta procedente la revocatoria del fallo de instancia, para que, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la demanda.

## 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El Ministerio del Interior (fol. 14-24 c. segunda instancia) y la Policía Nacional (fol. 25-28 c. segunda instancia) reiteraron en su integridad los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

La UNP (fol. 30-32 *ib.*) reiteró los argumentos de la contestación, recalcando que a la fecha de los hechos no había sido creada, por lo que no sería la llamada a responder en el presente asunto.

La parte actora solicitó la confirmación del fallo apelado al considerar que estaban demostrados los presupuestos de la falla en el servicio y, por ende, de la responsabilidad administrativa (fol. 33-41).

## 6. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Representante del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, no presentó concepto de fondo.

# II. CONSIDERACIONES

## 1. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias de primera instancia dictadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA.

## 2. CADUCIDAD

Al tenor de lo dispuesto en el literal i), numeral 2°, del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de reparación directa debe ser propuesto dentro de los dos (2) años contados a partir del día siguiente *“al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este si fue en fecha posterior y*

*siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.*

Los hechos alegados ocurrieron el 17 de diciembre de 2010, por lo que se tendría, en principio, hasta el 18 de diciembre de 2012, como plazo para interponer el respectivo medio de control judicial. La solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 26 de noviembre de 2012 (fol. 74 c. ppal. 1) y la constancia que declaró fracasada la respectiva audiencia se expidió el 13 de febrero de 2013 (fol. 132 c. ppal. 1). De manera que, al haberse presentado la demanda el 14 de diciembre de 2012 (fol. 101 c. ppal. 1), esta se ejerció dentro del término de caducidad.

### 3. ASPECTOS PREVIOS

El Consejo de Estado ha reiterado que la competencia del *Ad quem* se encuentra limitada “*a los aspectos que señale expresamente el recurrente o que se entiendan comprendidos dentro del marco del recurso, siempre que favorezcan al apelante único*”.<sup>1</sup>

Circunstancia que aparece consignada en los artículos 320<sup>2</sup> y 328<sup>3</sup> del Código General del Proceso, según los cuales el juez de segunda instancia debe limitarse a resolver sobre los cargos de la alzada.

Así, teniendo en cuenta que la Policía Nacional y el Ministerio del Interior recurren la sentencia atacando la declaratoria de responsabilidad, el análisis en esta instancia abarcará el punto de la imputación, para determinar si, en efecto, tal y como lo consideró la primera instancia, la muerte de Medardo Mera Sandoval resulta atribuible a aquellas, por la falla en el servicio, representada en la omisión en el deber de protección.

### 4. LO PROBADO EN EL PROCESO

---

<sup>1</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 6 abril de 2018, Radicación: 05001 2331 000 2001 03068 01, exp. 46005.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. [...]

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia (...).

#### 4.1. Sobre la muerte de Medardo Mera Sandoval:

- De la copia de folio del registro civil de defunción n° 06046074 (fol. 62 c. ppal. 1), se observa que falleció el 17 de diciembre de 2010.

- En el poligrama No. 105-008 de 18 de diciembre de 2010 (fol. 204 c. pbas. 2), así como en los oficios 673 y 674 (fol. 205-208 c. pbas. 2), suscritos por el comandante de la Estación de Policía Caldono, se tiene que, para el 17 de diciembre de 2010, aproximadamente a las 19:30 horas, mientras se encontraba en la iglesia del municipio, fue atacado por dos sujetos con arma de fuego, quienes le causaron dos heridas que posteriormente le ocasionaron la muerte.

- La hipótesis delictiva manejada en la investigación penal por el homicidio, se corresponde con “*LA LABOR QUE DESEMPEÑABA LA VÍCTIMA COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE CALDONO*” (fol. 276 c. pbas. 2).

- En documento del 23 de diciembre de 2010, el Personero Municipal de Caldono – Cauca, certificó que Medardo Mera Sandoval se desempeñaba, para la fecha de los hechos, como concejal del municipio y que su homicidio fue “*selectivo por motivos ideológicos y políticos dentro del marco del conflicto armado interno*”. (fol. 66 c. pbas. 1).

- El Concejo Municipal de Caldono certificó que ejerció el cargo de concejal en dicha Corporación durante los años 2008, 2009 y 2010, y que para la fecha de los hechos, continuaba desempeñándose en el mismo (fol. 333 c. ppal. 2).

#### 4.2. Aspectos previos a la muerte de Medardo Mera Sandoval:

- El 18 de julio de 2005, denunció ante la Fiscalía General de la Nación, las amenazas dirigidas en su contra por miembros de la Columna Móvil Jacobo Arenas de las FARC-EP, con ocasión de sus labores como concejal de Caldono. (fol. 5-6 c. ppal. 1 y 33-35 c. pbas. 1).

- Con oficio No. 004760/SCAU.DIRS. GOPE. 2194 de 29 de agosto 2005, el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, le informó que el Comité Técnico de la Oficina de Protección Especial, había calificado su nivel de riesgo y grado de amenaza como “*MEDIO-BAJO*”, por lo cual le sugirió la adopción y práctica de normas de autoprotección y seguridad, como el acudir a la fuerza pública cuando a ello hubiere lugar (fol. 18 c. ppal. 1).

- De los oficios del 10 de octubre (fol. 56 c. ppal. 1) y 16 de noviembre de 2005 (fol. 19-20 c. ppal. 1), suscritos por el entonces comandante del Departamento de Policía Cauca y el Personero Municipal de Caldono –respectivamente-, se

tiene que, en razón de las anteriores amenazas, se trasladó su residencia a la ciudad de Popayán.

- Para los días 2 y 19 de junio, y 26 de septiembre de 2007 (fol. 853-859 c. pbas. 5), se llevaron a cabo consejos de seguridad con la participación de miembros de la administración municipal, de la Policía Nacional, del Ejército Nacional, el Personero Municipal, entre otros, en los cuales se evidenció la delicada situación de orden público presenta en el ente territorial, así como de las amenazas presentadas contra la alcaldesa y otros servidores. En el último de ellos, se puso de presente la preocupación del Personero Municipal, respecto a la amenaza directa dirigida contra Medardo Mera, a quien le dejaron un pasquín en su lugar de residencia.

- Con oficio de 27 de septiembre de 2007, dirigido al Comandante de Policía del Municipio de Caldono, solicitó que se le asignara escolta, teniendo en cuenta que había recibido informaciones sobre amenazas en su contra, las cuales también se habían presentado en el año 2005, y resaltando que encabezaba la lista del Partido Conservador para los comicios que estaban programados para el 28 de octubre de ese año. (fol. 8 c. ppal. 1).

- Según el formato único de noticia criminal, el 1 de noviembre de 2007, denunció que el 26 de septiembre de ese año, una persona no identificada acudió a su residencia, le censuró su adhesión política a los partidos tradicionales y le solicitó que se fuera del municipio so pena de atentar contra su vida. En él, se consignó que aparecen "*firmas del denunciante MEDARDO MERA SANDOVAL Y DEL FUNCIONARIO DE LA POLICIA NACIONAL IT MADRID MARIN JULIAN. RADICADO CARPETA 222 LIBRO 1 FOLIO 56. SE OFICIO AL COMANDANTE DE POLICIA ESTACION PIENDAMO PARA LAS MEDIDAS DE PROTECCION*". (fol. 381-384 c. pbas. 2)

- Mediante oficio No. 6524 del 16 de abril de 2008 (fol. 642 c. pbas. 4), el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, le informó que el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER, había recomendado como complemento a las medidas implementadas por las entidades territoriales en coordinación con la fuerza pública y organismos de seguridad, "*LA CONTINUIDAD DE LAS MEDIDAS DE PROTECCION (CELULAR Y CHALECO ANTIBALAS)*".

- El 4 de mayo de 2008, presentó queja ante la Personería Municipal de Caldono, señalando que, según información dada por una persona de quien se reservó el nombre por razones de seguridad, se había entregado la suma de \$7'000.000 a un miembro de las FARC, para que atentara contra su vida. (Fol. 9 del c. ppal. 1). Con oficios Nos. 194, 195, 197, 198 y 199 del 6 de junio de 2008, se dio traslado de dicha información al Defensor del Pueblo Regional

Cauca, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Colombia, a la Cruz Roja Internacional, a la Unidad de Fiscalías Seccionales ante los Juzgados Penales del Circuito de Santander de Quilichao y a la Procuraduría Provincial de Santander de Quilichao. (fol. 263 c. ppal. 2 y 913-916 c. ppal. 5).

- El 10 de mayo de 2008 (fol. 10. C. ppal. 1), en calidad de Presidente del Concejo Municipal de Caldonó, solicitó ante el Programa de Protección a Concejales del Ministerio del Interior y de Justicia, medidas para él y los demás concejales, poniendo de presente la situación de orden público que se estaba presentando tanto en el municipio de Caldonó como en el Departamento del Cauca, además de las *“amenazas contra mi vida e intento de asesinato a nuestro Concejal Andrés Antonio Almendra...”*.

- Del oficio suscrito por el Personero Municipal de Caldonó, calendado a 25 de junio de 2008, dirigido al Secretario de Gobierno y Participación del Departamento del Cauca, se observa que se presentó un informe de orden público, destacando i) el homicidio de dos policías presentado el 22 de junio, ii) amenazas contra una testigo presencial de tales hechos, y, iii) que *“Nuevamente se recibe información del señor MEDARDO MERA SANDOVAL, Presidente del Honorable Concejo Municipal de Caldonó, manifestando que recibió otra amenaza el día de hoy miércoles 25 de junio de 2008 a las 02:00 a.m. (...).”* (fol. 842 c. pbas. 5)

- Con el oficio No. S-2014-0011030/SEPOR-GURPO – 29.25, del 5 de diciembre de 2014, la Coordinadora del Grupo de Estudios de Seguridad de la Policía Nacional remitió copia de los oficios de 9 y 25 de junio, así como del 4 y 14 de julio de 2008, con los cuales el Secretario de Gobierno y Participación del Departamento del Cauca, comunicó al Comandante del Departamento de Policía Cauca, las amenazas presentadas contra Medardo Mera Sandoval (fol. 837 y ss. c. pbas. 5).

- Con oficio del 10 de julio de 2008, Medardo Mera Sandoval, en su calidad de Presidente del Concejo Municipal, solicitó al Ministro del Interior y de Justicia i) protección para él y su familia, ii) que se le garantizara la seguridad para cumplir con las funciones propias de su cargo y, iii) la reubicación temporal durante el periodo que le correspondía ejercer como concejal (fol. 13 c. ppal. 1).

- El Ministerio del Interior y de Justicia - Programa de Protección, mediante oficio No. 12729 del 10 de julio de 2008 (fol. 643 c. pbas. 4), recomendó como complemento a las medidas implementadas por las entidades territoriales en coordinación con la fuerza pública y organismos de seguridad lo siguiente: ***‘SE RECOMIENDA CUATRO (4) APOYOS DE REUBICACION TEMPORAL***

*EQUIVALENTES A \$693.000 CADA UNO, PARA CUBRIR LOS GASTOS DE TRASLADOS Y ASENTAMIENTO EN UN LUGAR DIFERENTE A LA ZONA DE RIESGO POR LOS MESES DE SEPTIEMBRE, OCTUBRE, DICIEMBRE Y ENERO LOS CUALES SERAN PAGADOS POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA EN UN SOLO DESEMBOLSO, TENIENDO EL BENEFICIARIO LA OBLIGACION DE ENVIAR CADA MES LA CERTIFICACION DEL COMANDANTE DE POLICIA DONDE CONSTE EL ACTUAL SITIO DE RESIDENCIA”*

- En el oficio No. 001467 COMAN DECAU del 15 de julio 2008, suscrito por el comandante del Departamento de Policía Cauca, se describió como "Ordinario" el nivel de riesgo del concejal Mera Sandoval (fol. 22 c. ppal. 1).

- Mediante oficio No. 014739 del 31 de Julio de 2008 (fol. 637-340 c. pbas. 4), la encargada del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia le informó al concejal Mera Sandoval que, consultada a base de datos del Ministerio se encontró que era beneficiario de las siguientes medidas: chaleco antibalas, equipo de comunicación celular, cuatro apoyos de reubicación temporal en el año 2005 y cuatro apoyos de reubicación temporal en el año 2008; que frente a la solicitud de que se le garantizaran las condiciones para cumplir las funciones que le competían como Concejal, la entidad le había brindado las medidas de protección legales existentes para el ejercicio de su cargo; y que el Ministerio no le podía otorgar la medida de apoyo de reubicación temporal durante todo el período por el cual fue electo como Concejal, sin antes analizar las variaciones del estado de nivel de riesgo, puesto que se estaría actuando en contravía del principio de temporalidad, toda vez que los factores de riesgo son variables y el otorgamiento de las medidas de protección dependían de la subsistencia de tales riesgos.

- Del formato único de noticia criminal, surge que el 9 de septiembre de 2008, presentó denuncia por el delito de extorsión ante la Fiscalía General de la Nación, consecutivo 00568, por hechos ocurridos a partir del 28 de junio del mismo año, donde recibió llamadas y mensajes de personas que se identificaron como insurgentes de las FARC, quienes le pedían colaboración económica con dicha organización armada ilegal (fol. 14-17 c. ppal. 1).

- Del formato único de noticia criminal, aparece que el 30 de junio de 2009, presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, bajo el consecutivo 00568, por los hechos ocurridos el 28 de diciembre de 2008, en el resguardo indígena de San Antonio La Aguada, cuando, al parecer, fue amenazado junto con Ana Silvia Secue, por un insurgente con el alias "Guri Guri", quien le manifestó su inconformidad con la creación del movimiento indígena OPIC (Organización Pluricultural de Pueblos Indígenas de Colombia), del cual era representante legal (fol. 29-30 c. ppal. 1.).

- En la petición del 3 de julio de 2009, suscrita por Rogelio Yonda Tróchez, en calidad de representante legal de la Organización Pluricultural de los Pueblos Indígenas de Colombia –OPIC-, se indicó que el 21 de marzo de 2009, se llevó a cabo el lanzamiento de dicha organización, situación que causó malestar en otras organizaciones étnicas y grupos armados al margen de la ley, y que por ello solicitaba que se tomaran medidas de protección respecto de él, Ana Silvia Soscúe y Medardo Mera Sandoval, quienes fueron declarados como "*Objetivo Militar*". (fol. 647 c. pbas. 4)

- Del acta del consejo de seguridad llevado a cabo el 31 de julio de 2009 (31-34 c. ppal. 1), se observa que se discutió dentro del orden del día los "... 3. *Hechos de atentado terrorista en contra del concejal Alexander Trochez. 4. Situaciones de amenazas en contra de concejales y funcionarios públicos. 5. Mecanismos de seguridad para implementar*".

En la citada diligencia, donde hicieron presencia, además de los concejales y las autoridades locales, el Comandante Distrito 2 Cauca, así como el Comandante y el jefe Anti-extorsión del Gaula, se consignó la situación de amenazas en contra de concejales -entre ellos Mera Sandoval-, así como la muerte violenta de agentes asignados al Plan Padrino:

*"3. Situaciones de amenaza en contra de funcionarios públicos y concejales:*

*En reiterados consejos de seguridad se ha puesto en conocimiento las situaciones de atentados y amenazas en contra de concejales del municipio de Caldon, como son: ANDRES ANTONIO ALMENDRA, ALVARO VELASCO, MEDARDO MERA, CONCEJALA LUZ MARINA PATIÑO, situaciones que preocupan y con mayor razón lo que ahora acontece en contra del concejal ALEXANDER TROCHEZ el día 8 de abril en sesión ordinaria del consejo, se sufrió un evento de hostigamiento en la cabecera municipal, confidencialmente el padrino asignado al Presidente del Concejo Municipal, fue asesinado en Caldon, el pasado 2 de julio del año en curso, fue asesinado el padrino asignado en el corregimiento de Siberia, el patrullero Guetio y esto preocupa demasiado (...)"*.

Además de resaltar la continua alteración de orden público del municipio, se hizo alusión a las intimidaciones sufridas por los concejales Andrés Antonio Almendra y Luz Marina Patiño Campo.

- Con los oficios del 28 de agosto y 21 de septiembre de 2009, del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, dando respuesta a la petición de Rogelio Yonda Trochez, informó que la solicitud fue trasladada a la Policía Nacional a fin de que brindara las medidas de protección que permitieran salvaguardar su vida e integridad personal. Además, le informó de una serie de medidas complementarias aprobadas por tal entidad. (fol. 670 y 673 c. pbas. 4).

En el oficio n° 017284 del 31 de agosto de 2009, procedente del programa de protección y dirigido al Director de Derechos Humanos de la Policía Nacional, se apuntó:

*“Atentamente pongo en conocimiento de su Despacho la situación por la que atraviesan los ciudadanos ANA SILVA SECUE, MEDARDO MERA SANDOVAL Y ROGELIO YONDA, (...) líderes indígenas del Departamento del Cauca, quienes manifiestan encontrarse amenazados por grupos al margen de la ley que operan en la zona.*

*Lo anterior, con el objeto de solicitar su valiosa colaboración en el sentido de ordenar a quien corresponda le sean brindadas las medidas de seguridad pertinentes para salvaguardar la vida e integridad personal de los mencionados líderes de conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política a quienes les ha sido ponderado su nivel de riesgo como Extraordinario (...).” (fol. 671 c. pbas. 4)*

- De los oficios de fecha 16 de abril de 2008 (fol. 667 c. pbas. 4), 10 de julio de 2008 (668 c. pbas. 4), 11 de marzo de 2009 (fol. 669 c. pbas. 4), 8 de octubre de 2009 (fol. 674 c. pbas. 4), 15 de marzo de 2010 (fol. 675 c. pbas. 4), y 15 de septiembre de 2010 (fol. 666 c. pbas. 4), se desprende que fue beneficiario de apoyos para reubicación, chaleco antibalas y equipos de comunicación celular del Programa de Protección del Ministerio del Interior, otorgados desde el año 2005 hasta el 2010.

- Con oficio de 4 de marzo de 2010, la presidenta del Concejo Municipal de Caldonó solicitó al Gobernador del Departamento del Cauca medidas de seguridad para los desplazamientos de los concejales, en razón a los continuos hostigamientos por parte de grupos armados irregulares (fol. 35 c. ppal. 1).

- Mediante oficio No. 006458 de 18 de marzo de 2010, el Gobernador del Cauca corrió traslado de la solicitud de protección al comandante del Departamento de Policía Cauca, con el fin de *“proteger la integridad física de los señores Ediles y la de sus familias”* (fol. 36 c. ppal. 1).

- A través de oficio calendado a 16 de diciembre de 2010, el PT. Edwin Gómez Quiñonez, presentó informe del plan padrino, señalando que para esa fecha se había entrevistado con el concejal Mera Sandoval en el Municipio de Caldonó, sin que se le reportara alguna novedad; que recomendó a su apadrinado extremar medidas de seguridad e informar de manera oportuna cualquier situación. Obran planillas del año 2010, suscritas en el marco del plan padrino, donde se observan anotaciones de seguimiento exclusivo en las instalaciones del Concejo Municipal. (fol. 193 c. pbas. 1)

- Por medio de Oficio DCM:CMC 0263 de 21 de diciembre de 2010, la

presidenta del Concejo Municipal de Caldonó solicitó la realización de un consejo de seguridad, en razón a que los concejales habían sufrido a la fecha, cuatro atentados en su contra, discriminándolos así: i) a Andrés Antonio Almendras, a quien en el mes de enero de 2008, le propinaron dos impactos de bala; ii) a Alexander Tróchez a quien para el 29 de julio de 2009, le fue instalado un artefacto explosivo en su vivienda, atentado a raíz del cual se llevó a cabo un consejo de seguridad donde Medardo Mera y Luz Marina Patiño, también manifestaron que eran objeto de amenazas; iii) que el 11 de mayo de 2010, la concejala amenazada, fue víctima de un atentado donde perdió la vida su hijo de 5 años; y, iv) que el 17 de diciembre de 2010, fue asesinado el concejal Mera Sandoval. (fol. 732-734 c. pbas. 4)

Se agregó que, a raíz de los ataques presentados contra la población, particularmente del perpetrado el 20 de febrero de 2010, el Concejo decidió instalar sesiones en la ciudad de Popayán; no obstante, la Gobernación del Cauca determinó que existían garantías suficientes para sesionar en el municipio de Caldonó, por lo cual, a partir del mes de mayo, se continuó sesionando en esta cabecera municipal.

- El 25 de noviembre de 2011, se celebró la audiencia de lectura de fallo en el proceso penal adelantado en contra de Alfredo Puni Bomba y Darío Yatacué Campo, quienes fueron condenados a la pena principal de 309 meses y 18 días de prisión por los delitos de Homicidio Agravado contemplado en los artículos 103 y 104-10 del C.P., esto es, *"Si se comete en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, dirigente sindical, político o religioso en razón de ello"*, en concurso con el de Fabricación, Tráfico y Porte de Armas, Municiones de Uso Privativo de las Fuerzas Armadas o Explosivos Agravado, conforme a los numerales 3 y 5 del artículo 365 del C.P. (fol. 332-334 c. pbas. 2)

Los condenados como autores materiales del hecho fueron identificados por habitantes de la zona como milicianos de la guerrilla, según las labores de inteligencia realizadas por el Cuerpo Técnico de Investigación del ente instructor y conforme a la información aportada por autoridades militares y policiales (fol. 299-302 c. pbas. 2)

#### 4.3. La prueba testimonial

- Edwin Gómez Quiñonez (Audiencia de Pruebas), patrullero asignado como padrino de Medardo Mera Sandoval a partir del 17 de marzo de 2010, explicó que el plan padrino obedece a acciones preventivas y de acompañamiento, sin que constituya, en sí mismo, un esquema de seguridad de escolta, pues, es una manera de enlace directo entre la Policía y los Diputados y Concejales para hacer un seguimiento, para tener una comunicación más fluida que

permitiera, en el momento indicado, poner en conocimiento de las autoridades pertinentes las situaciones de riesgo y tomar las medidas necesarias para evitar la materialización de aquellos; que a pesar de entrevistarse con la víctima el día anterior a la ocurrencia de los hechos, su apadrinado no puso en su conocimiento amenazas o extorsiones de las que fuera víctima; que *“En virtud de la función pública que desarrollaban los concejales y la presencia subversiva de las FARC era inminente riesgo para todos no especialmente para el concejal Medardo sino para todo funcionario público inclusive hasta la señora Alcaldesa de la época y el demás gabinete de la administración de 2010”*, máxime cuando en el municipio los policiales fueron objeto de constantes ataques; que las sesiones de los concejales se llevaban a cabo en el recinto municipal, para las cuales la Policía Nacional prestaba la seguridad correspondiente.

- Roosevelt Vásquez Larrahondo (Audiencia de Pruebas), habitante de Caldoño desde hace 16 años y trabajador de la familia de la víctima, afirmó que desde el año 2006 eran evidentes las amenazas directas en contra del concejal, de las cuales eran conocedores los moradores del municipio.

- Justiniano Duarte Ruiz (Audiencia de Pruebas), quien se desempeñó como comandante de la Estación de Policía de Caldoño desde el 2 de diciembre de 2010 y hasta el 26 de febrero de 2011, fecha en que resultó herido luego de que la patrulla de la que hacía parte fuera atacada con explosivos y tatucos por miembros de las FARC; frente a las medidas de protección adoptadas en el marco del plan padrino, explicó que eran muy generales, como evitar desplazamientos al área rural, informar siempre los movimientos que iba a realizar dentro y fuera de la cabecera municipal, que estuviera en contacto permanente con el policial padrino, no transitar solo ni tampoco en horas de la noche.

- Juan Bautista Tróchez, residente en el municipio de Caldoño, refirió haber conocido Medardo Mera Sandoval y a su familia; se refirió a las íntimas relaciones afectivas entre los actores y el exconcejal, al punto que, incluso, debido a las amenazas que se habían presentado en su contra, vivió en la casa de Lilia Amanda Mera de Vivas y dio fe de que era una familia muy unida, hecho que siempre se vio reflejado en los *“festejos, celebrando las fiestas bailes, eventos, cumpleaños”*; que los vio muy dolidos y acongojados luego de la muerte de Medardo Mera Sandoval, al punto que aquellos siempre reclamaron justicia por la muerte de su hermano, tío y cuñado.

- Dolores Paz de Mera, quien también indicó lo unido e íntimo de la relación familiar de la víctima con su hermana, cuñado y sobrinos, describió que el afecto era evidente y se observaba en las reuniones se hacían siempre juntos, en navidad, el día de la madre y otras celebraciones, así como en *“actividades*

*deportivas o recreativas, jugar fútbol, billar, ir a algún club campestre, y ese tipo de cosas*"; que compartía mucho con sus sobrinos y cuñado e incluso salía a departir con ellos a "sus parrandas"; que si bien Medardo Mera residía en Caldono, por unas amenazas que se presentaron contra los concejales, vivió en Popayán en la casa de "Lilia y su familia"; que cada vez que el exconcejal venía a Popayán, pasaba a saludarlos; que la congoja sufrida por la muerte de Medardo Mera Sandoval afectó a todos los familiares y más para los más allegados, como los aquí demandantes.

## 5. SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DE TERCEROS.

El Consejo de Estado ha reiterado que, los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros resultan imputables:

*"(...) cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o cuando la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a su protección"<sup>4, 5</sup>.*

Como marco normativo, sustento de dicha responsabilidad, ha referido que en el artículo segundo constitucional se plasma el deber de las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y que ese deber general y abstracto que se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de aquellas, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre hace forzosa dicha intervención del Estado.<sup>6</sup>

Ello sin dejar de lado que "para configurar esa imputación resulta indispensable igualmente establecer que el hecho dañoso se dio como consecuencia directa del riesgo al que se sometía la víctima con ocasión de su investidura, cuestión que por supuesto excluye una manifestación de violencia aislada y que en nada se vincule con la vulnerabilidad que represente el ejercicio del cargo oficial o con el conflicto interno armado en medio del cual se desarrolla".<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero del 2009, expediente 18106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de octubre de 2017, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación número: 76001-23-31-000-2011-00736-01(53763) A.

<sup>6</sup> Criterio reiterado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia de 15 de febrero de 2018, radicación número: 47001-23-31-000-2002-01194-01(43148).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Así, dentro del régimen de responsabilidad subjetiva por falla del servicio, la imputabilidad puede resultar del incumplimiento por parte de la administración de su deber de protección frente a los ciudadanos, como cuando uno de ellos se encuentra en situación de grave peligro, que aquélla conoce, ya porque le haya solicitado protección ora porque debía prestarse espontáneamente auxilio dadas las circunstancias particulares de cada evento.

## 6. ANÁLISIS DEL CASO

El artículo 90 Constitucional, consagra la cláusula general de responsabilidad del Estado al señalar que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, de lo cual se desprende que para que se configure dicha responsabilidad se requiere la concurrencia de dos presupuestos: (i) la existencia de un daño antijurídico, y (ii) que ese daño le sea imputable a la entidad pública, bajo cualquiera de los títulos de atribución de responsabilidad.

La Policía Nacional solicitó la revocatoria del fallo de instancia argumentando que no existía prueba de causalidad entre su acción y omisión y el daño demandado, más aún cuando a la víctima, además de desconocer la recomendación de seguridad, según la cual no podía estar en el municipio de Caldon, tampoco le informó a su padrino sobre situación de peligro o amenazas en su contra.

El Ministerio del Interior recalcó que no se tuvo en cuenta la calificación de riesgo ordinario, como tampoco se efectuó un análisis detenido de las causas que incrementaron el mismo, como por ejemplo la presencia de Medardo Mera Sandoval en el municipio de Caldon, cuando se le había recomendado trasladarse de ese lugar, para lo que se le asignaron apoyos de reubicación, que tenían como propósito mantenerlo en una zona diferente a la de riesgo; actuación con la que se configuró la causal de exoneración de la culpa exclusiva de la víctima.

6.1. Aquí, sobre el homicidio de Medardo Mera Sandoval, está probado lo siguiente:

i) Desde el mes de julio de 2005, venía siendo amenazado por miembros de la Columna Móvil Jacobo Arenas de las FARC-EP, con ocasión de sus labores como concejal de Caldon.

ii) El 27 de septiembre de 2007, solicitó al Comandante de Policía del Municipio de Caldon, la asignación de un escolta, teniendo en cuenta que había recibido

informaciones sobre amenazas en su contra, las cuales también se habían presentado en el año 2005.

iii) En los consejos de seguridad llevados a cabo en los días 2 y 19 de junio, y 26 de septiembre de 2007, donde se contó con la participación, entre otros, de miembros de la Policía Nacional, se evidenció la delicada situación de orden público del ente territorial, así como de las amenazas presentadas contra la alcaldesa y otros servidores. En el último de ellos, el Personero Municipal recalcó la amenaza dirigida contra la víctima, a quien le dejaron un pasquín en su lugar de residencia.

iv) El 4 de mayo de 2008, presentó queja ante la Personería Municipal de Caldonó, señalando que, según información dada por una persona de quien se reservó el nombre por razones de seguridad, se había entregado la suma de \$ 7'000.000 a un miembro de las FARC, para que atentara contra su vida.

v) Con los oficios de 9 y 25 de junio, así como del 4 y 14 de julio de 2008, el Secretario de Gobierno y Participación del Departamento del Cauca comunicó al comandante del Departamento de Policía Cauca, las nuevas amenazas de que fue objeto.

vi) El 15 de julio 2008, a pesar de las continuas amenazas en su contra y de la permanente alteración de orden público en el municipio, la Policía Nacional calificó su nivel de riesgo como "*Ordinario*".

vii) El 10 de julio de 2008, en su calidad de Presidente del Concejo Municipal, solicitó al Ministro del Interior y de Justicia a) protección para él y su familia, b) que se le garantizara la seguridad para cumplir con las funciones propias de su cargo y, c) la reubicación temporal durante el periodo que le correspondía ejercer como concejal.

viii) Es así, como en el consejo de seguridad llevado a cabo el 31 de julio de 2009, donde hicieron presencia, además de los concejales, las autoridades locales, el Comandante Distrito 2 Cauca, el Comandante y el Jefe Anti-extorsión del Gaula; se discutió dentro del orden del día los "...3. *Hechos de atentado terrorista en contra del concejal Alexander Trochez. 4. Situaciones de amenazas en contra de concejales y funcionarios públicos. 5. Mecanismos de seguridad para implementar*".

También se resaltaron las amenazas persistentes "*en contra de concejales del municipio de Caldonó, como son: ANDRES ANTONIO ALMENDRA, ÁLVARO VELASCO, MEDARDO MERA, CONCEJALA LUZ MARINA PATIÑO*". Asimismo, que existieron hostigamientos en la cabecera municipal y que dos uniformados, adscritos al plan padrino, habían sido asesinados.

ix) El 3 de julio de 2009, Rogelio Yonda Tróchez, en calidad de representante legal de la Organización Pluricultural de los Pueblos Indígenas de Colombia – OPIC-, solicitó protección para él, Ana Silvia Soscué y Medardo Mera Sandoval, quienes fueron declarados como "*Objetivo Militar*" por grupos armados al margen de la ley.

El Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, en respuesta al escrito anterior, informó al solicitante que había trasladado la petición a la Policía Nacional, a fin de que esta brindara las medidas de protección que permitieran salvaguardar su vida e integridad personal. En efecto, con el oficio n° 017284 del 31 de agosto de 2009, emanado del programa de protección y dirigido al Director de Derechos Humanos de la Policía Nacional, se indicó:

*“Atentamente pongo en conocimiento de su Despacho la situación por la que atraviesan los ciudadanos ANA SILVA SECUE, MEDARDO MERA SANDOVAL Y ROGELIO YONDA, (...) líderes indígenas del Departamento del Cauca, quienes manifiestan encontrarse amenazados por grupos al margen de la ley que operan en la zona.*

*Lo anterior, con el objeto de solicitar su valiosa colaboración en el sentido de ordenar a quien corresponda le sean brindadas las medidas de seguridad pertinentes para salvaguardar la vida e integridad personal de los mencionados líderes de conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política a quienes les ha sido ponderado su nivel de riesgo como Extraordinario (...).”*

En dicho oficio, se puso en conocimiento de la Policía Nacional de las particularidades de seguridad que recaían sobre Medardo Mera Sandoval, así como la ponderación de un nivel de riesgo como EXTRAORDINARIO.

x) Nuevamente, en el mes de marzo de 2010, previa solicitud de protección de la presidenta del Concejo Municipal, el Gobernador corrió traslado de la misma al comandante del Departamento de Policía Cauca, con el fin de "*proteger la integridad física de los señores Ediles y la de sus familias*" (oficio No. 006458 de 18 de marzo de 2010).

xi) El declarante, Edwin Gómez Quiñonez, patrullero asignado como padrino de Medardo Mera Sandoval a partir del 17 de marzo de 2010, si bien explicó que el plan padrino obedece a acciones preventivas y de acompañamiento, sin que constituya, en sí mismo, un esquema de seguridad de escolta, señaló la existencia de riesgo para todos los concejales por su actividad y por la grave situación de orden público presentada en el municipio, donde incluso los policiales fueron objeto de constantes ataques.

xii) Sin embargo, para el 17 de diciembre de 2010, aproximadamente a las 19:30 horas, mientras se encontraba en la iglesia del municipio, Medardo Mera

Sandoval fue atacado por dos sujetos con arma de fuego, quienes le causaron dos heridas que posteriormente le ocasionaron la muerte. La hipótesis delictiva manejada en la investigación penal se correspondió con “*LA LABOR QUE DESEMPEÑABA LA VÍCTIMA COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE CALDONO*”.

xii) Incluso, posterior a los hechos, por medio de Oficio DCM:CMC 0263 de 21 de diciembre de 2010, la presidenta del Concejo Municipal de Caldonó solicitó la realización de un consejo de seguridad, en razón a que los concejales habían sufrido a la fecha, cuatro atentados en su contra, discriminándolos así: i) a Andrés Antonio Almendras, a quien en el mes de enero de 2008, le propinaron dos impactos de bala; ii) a Alexander Tróchez a quien para el 29 de julio de 2009, le fue instalado un artefacto explosivo en su vivienda, atentado a raíz del cual se llevó a cabo un consejo de seguridad donde Medardo Mera y Luz Marina Patiño, también manifestaron que eran objeto de amenazas; iii) que el 11 de mayo de 2010, la concejala amenazada, fue víctima de un atentado donde perdió la vida su hijo de 5 años; y, iv) que el 17 de diciembre de 2010, fue asesinado el concejal Mera Sandoval. (fol. 732-734 c. pbas. 4)

Y agregó que, a raíz de los ataques presentados contra la población, particularmente del perpetrado 20 de febrero de 2010, el Concejo decidió instalar sesiones en la ciudad de Popayán; no obstante, la Gobernación del Cauca determinó que existían garantías suficientes para sesionar en el municipio de Caldonó, por lo cual, a partir del mes de mayo, se continuó sesionando en esta cabecera municipal.

6.2. Desde el año 2005, la situación de Medardo Mera Sandoval se enmarcó en continuas amenazas directas y específicas, respecto de las cuales las demandadas tuvieron pleno conocimiento.

Si bien en el año 2008, la entidad le calificó el riesgo como ordinario, lo cierto es que con posterioridad se presentaron una serie de situaciones que evidenciaban un riesgo mayor, al punto que para el 2009, ante nuevas amenazas, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia, requirió a la Policía Nacional para que brindaran “*las medidas de seguridad pertinentes para salvaguardar la vida e integridad personal de los mencionados líderes de conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política a quienes les ha sido ponderado su nivel de riesgo como Extraordinario*”.

A pesar de lo anterior, se continuó con el mismo tipo de protección –plan padrino-, sin efectuar un nuevo estudio de seguridad y sin realizar acciones consecuentes con la gravedad de las amenazas; plan que, según lo indica la misma entidad y los uniformados llamados a declarar, no se correspondía

propriadamente con un esquema de protección, sino un acompañamiento prestado a las autoridades municipales.

Si aquello no era suficiente, bastaba con revisar la situación de orden público que presentaba el ente territorial, el cual había sido objeto de continuos ataques contra la fuerza pública e incluso contra la misma Corporación municipal, tal y como lo señala uno de los testigos. Además, se presentaron atentados contra otros concejales, los cuales evidenciaban la inminencia y particularidad del riesgo contra tales servidores e implicaban la adopción de medidas de protección activas adicionales al plan padrino, pues, este último no resultaba suficiente para controlar tal situación.

Sobre la delicada y evidente alteración de orden público en el municipio de Caldon, las amenazas específicas y previas respecto de los concejales y, las sesiones adelantadas por el Concejo, este Tribunal, en un caso de similares condiciones fácticas, recalcó lo siguiente:<sup>8</sup>

*“Era innegable, entonces, que los concejales del municipio de Caldon estaban siendo amenazados y atacados, al punto que, al nefasto hecho donde perdió la vida Medardo Mera Sandoval, le precedieron tres atentados contra sus compañeros en la Corporación y discriminados en el oficio DCM:CMC 0263 de 21 de diciembre de 2010, suscrito por la presidenta del Concejo Municipal de Caldon, de la siguiente manera: Andrés Antonio Almendras, a quien en el mes de enero de 2008, le propinaron dos impactos de bala; Alexander Trochez, a quien para el 29 de julio de 2009, le fue instalado un artefacto explosivo en su vivienda, atentado a raíz del cual se llevó a cabo un consejo de seguridad donde Medardo Mera y Luz Marina Patiño, también manifestaron que eran objeto de amenazas; a esta última, quien el 11 de mayo de 2010, fue víctima de un atentado donde perdió la vida su hijo de 5 años.*

*(...)*

*Por otra parte, no se encuentra prueba de la supuesta prohibición que tenía el hoy interfecto de permanecer en Caldon, pues, por el contrario, en el Oficio DCM:CMC 0263 de 21 de diciembre de 2010, con el que la presidenta del Concejo Municipal solicitó la realización de un consejo de seguridad, se mencionó que a raíz de los ataques presentados contra la población, particularmente del perpetrado 20 de febrero de 2010, la Corporación decidió instalar sesiones en la ciudad de Popayán; sin embargo, la Gobernación del Cauca determinó que existían garantías suficientes para sesionar en el municipio de Caldon, por lo cual, a partir del mes de mayo, se continuó sesionando en esta cabecera municipal. Dicha aseveración fue ratificada por el declarante José Ricaurte Anaya Otero, quien para ese entonces, se desempeñaba como Concejal”.*

Así, resulta notorio el hecho de que los concejales de Caldon venían siendo objeto de constantes amenazas y atentados, situación que, aunada a la alteración de orden público en el ente territorial, acentuaba la necesidad de protección respecto de Medardo Mera Sandoval.

<sup>8</sup> El Tribunal Administrativo del Cauca, radicación: 19001-33-31-006-2012-00265-01, en sentencia del 16 de julio de 2018, MP. Carlo Leonel Buitrago Chávez, se pronunció sobre los mismos hechos pero frente a distintos demandantes.

El argumento expuesto por la Policía Nacional, referido a que el día anterior a los hechos, en la entrevista que la víctima tuvo con el policía adscrito al Plan Padrino, no puso de presente una amenaza puntual, contrasta con las pruebas citadas, ya que, se recalca, i) sí existía previo conocimiento de las constantes intimidaciones presentadas contra aquella; ii) El riesgo de los concejales del municipio de Caldon, era específico e inminente, y, iii) eran manifiestas las circunstancias de alteración de orden público en ese ente territorial.

Por otra parte, no resulta válido el argumento de la supuesta prohibición que tenía el hoy interfecto de permanecer en Caldon, pues, si bien la Corporación decidió instalar sesiones en la ciudad de Popayán, lo cierto es que la Gobernación del Cauca determinó que existían garantías suficientes para sesionar en el municipio de Caldon, por lo cual, se continuó sesionando en esa cabecera municipal. Dicha aseveración fue ratificada por el declarante Edwin Gómez Quiñonez, patrullero asignado como padrino de Medardo Mera Sandoval a partir del 17 de marzo de 2010, quien relató que las sesiones de los concejales se llevaban a cabo en el recinto municipal, para las cuales la Policía Nacional prestaba la seguridad correspondiente.

Si bien el artículo 2° de la Ley 1148 de 2007, adicionó un párrafo al 23 de la Ley 136 de 1994<sup>9</sup>, según el cual, cuando *“por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial”*; lo cierto es que tal precepto no prevé una obligación o deber sino a una facultad como sin duda surge de la expresión *“podrán”*.

En efecto, la obligación puede exigirse, incluso por vía judicial, sino se cumple en la forma y tiempo debidos; mientras que la potestad, es aquella que permite a quien la tenga para ejecutar una acción o no ejecutarla sin que, en ningún caso, se generen consecuencias jurídicas por el mero hecho de escoger entre las posibilidades. Y eso fue lo que aquí ocurrió, en la medida que se facultaba a los concejales para participar virtualmente en las sesiones, pero de allí no

---

<sup>9</sup> “PARÁGRAFO 3o. <Artículo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales y Distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

puede desprenderse, como lo reclaman las apelantes, el deber de Medardo Mera Sandoval de residir en otro municipio y menos cuando no le dieron a este las condiciones materiales para hacerlo.

Por tanto, no existe prueba de que, para la fecha de los hechos, a Medardo Mera Sandoval se le haya ordenado o al menos recomendado, de manera específica, que no podía estar en el municipio de Caldon.

La responsabilidad de la Policía Nacional se predica frente al deber de seguridad - artículos 2<sup>10</sup> y 218<sup>11</sup> de la Carta Política-, el cual se torna más exigente en tratándose de personas frente a las cuales es posible o probable que se concrete o materialice un atentado criminal, pues, en este caso, no sólo estaba obligada a precaver el delito, sino a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que, habiéndose podido evitar, se concretaron por omisión en el cumplimiento de sus funciones.

Frente a la actuación del Ministerio del Interior y de Justicia, le resultaba aplicable el Decreto 2816 del 2006 *“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”*, con el cual se reglamentó el programa de protección a Derechos Humanos de esa cartera, y cuyo objeto corresponde a la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encontrara 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 1°).

De acuerdo con el artículo 2 *ejusdem*<sup>12</sup>, el programa estaba dirigido a la protección de varios grupos, incluyendo a miembros de elección popular como

---

<sup>10</sup> “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”

<sup>11</sup> “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

<sup>12</sup> Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: 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.

alcaldes, diputados, concejales y personeros (numeral 6). Así mismo, las medidas de protección derivadas del programa estaban sujetas al trámite previsto en el artículo 23, que indica:

*“ART. 23.—Procedimiento ordinario. El procedimiento ordinario para la implementación de las medidas de protección será adoptado, mediante manual, por el programa de protección y constará de las siguientes etapas:*

- 1. Recepción de la solicitud escrita presentada por el afectado o a través de un tercero.*
- 2. Análisis y verificación de: la pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en el artículo 2º de este decreto, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.*
- 3. Realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.<sup>13</sup>*
- 4. Presentación de la situación particular ante el comité de reglamentación y evaluación de riesgos, CRER, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.*
- 5. Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios.*
- 6. Implementación de las medidas recomendadas por el comité de reglamentación y evaluación de riesgos, CRER”.*

Si bien, en el caso concreto, no puede concluirse que el Ministerio del Interior y de Justicia haya desatendido integralmente este procedimiento, dado que, con oficio n° 017284 del 31 de agosto de 2009, dirigido al Director de Derechos Humanos de la Policía Nacional, solicitó la implementación de medidas preventivas de protección, lo cierto es que, a pesar de las inminentes amenazas presentadas contra Medardo Mera Sandoval y que en el mismo oficio ponderó “*su nivel de riesgo como Extraordinario*”; no solicitó a la Policía Nacional la realización de un nuevo estudio de nivel de riesgo, ni adoptó medidas de protección especiales con el fin de evitar la materialización del daño cuya reparación hoy se demanda.

Se recalca que, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto 2816 del 2006<sup>14</sup>, resultaba posible la modificación de las medidas de

---

<sup>13</sup> En efecto, la realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza sí corresponde al DAS o la Policía Nacional, para lo que la entidad a la que se le solicite, cuenta con un término de 15 días para llevarlo a cabo:

“Artículo 13. Del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza. La Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a solicitud del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, realizarán el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza al solicitante, que será presentado ante el CRER, como insumo para el análisis y la recomendación de las medidas correspondientes.

Artículo 14. Término para realizar el estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza. Los estudios técnicos de nivel de riesgo o grado de amenaza deberán realizarse a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud elevada por el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia”.

<sup>14</sup> “Artículo 19. Criterios para la modificación y terminación de las medidas de protección. El Comité de

protección previamente asignadas a dicho concejal, debido a “*la existencia de nuevos hechos que repercutan directamente en el nivel de riesgo del beneficiario*”; hechos que, en el presente asunto, estaban más que evidenciados.

Incluso, para la fecha de los hechos, ya se había proferido el Decreto 1740 de mayo 19 de 2010, con el cual se establecieron “*los lineamientos de la política de protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*”, y que en sus artículos 38 y 39<sup>15</sup> permitía, tanto al Ministerio del Interior como a la Policía Nacional, adoptar medidas de urgencia con el fin de contrarrestar el riesgo inminente que se erigía frente a los concejales del municipio de Caldon y particularmente de Medardo Mera Sandoval, lo que omitieron.

La Corte Constitucional, en sentencia T-976 de 2004, ha señalado cuatro niveles de riesgo: i) mínimo, ii) ordinario, iii) extraordinario y iv) extremo. Frente al nivel extraordinario<sup>16</sup> –calificado así frente a Medardo Mera Sandoval por el

---

Reglamentación y Evaluación de Riesgos previa reevaluación del nivel de riesgo y grado de amenaza, recomendará la modificación y terminación de las medidas de protección, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: 1. Una vez concluya la temporalidad asignada a la medida. 2. Por la existencia de nuevos hechos que repercutan directamente en el nivel de riesgo del beneficiario. 3. Cambio de actividad del beneficiario que incida directamente en su nivel de riesgo. 4. Verificación de uso indebido de la medida asignada, o incumplimiento de los compromisos consignados en este decreto y en el acta de compromiso. 5. Por recomendación motivada y unánime de sus miembros”.

<sup>15</sup> “Artículo 38. *Medidas de protección de emergencia del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia.* En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo, medidas provisionales de protección para los beneficiarios del Programa e informará de las mismas al Comité en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso. Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización del Estudio del Nivel de Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

Artículo 39. *Medidas de protección de emergencia de la Policía Nacional.* En casos de riesgo inminente, la Policía Nacional, a través de las autoridades señaladas en el artículo 10 del presente decreto, podrá adoptar las medidas de protección transitorias, debiendo realizar un estudio preliminar si las circunstancias lo ameritan disponiendo en forma inmediata la realización del Estudio del Nivel de Riesgo, que permita ajustar y/o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

<sup>16</sup> “*Nivel de riesgo extraordinario. Cuando la persona se encuentra en este nivel de riesgo, es necesario que el Estado adopte medidas especiales y particulares para evitar que se vulneren los derechos fundamentales amenazados. El riesgo extraordinario, según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe presentar las siguientes características:*

(i) debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.

(ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

(iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual.

(iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.

Ministerio del Interior en el 2009-, indicó que se debe cumplir con las características de ser específico, concreto, presente, importante, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado; de manera que *“Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal”*.

Así, el caso concreto exigía una actuación proactiva en aras de cumplir con la obligación de protección estatal, pues, resultaba claro que el Plan Padrino no era una medida eficaz para garantizar la vida e integridad personal de Medardo Mera Sandoval, máxime cuando había sido amenazado de manera concreta y que ya se habían presentado atentados contra otros miembros del Concejo Municipal de Caldonó.

Dicho de otra manera, destaca la Sala que la muerte de Medardo Mera Sandoval, devino por la materialización de amenazas presentadas en su contra, con ocasión de su desempeño político como concejal, y que frente a ellas tanto la Policía Nacional como el Ministerio del Interior fueron negligentes, porque, no obstante conocerlas, amén de la grave situación de orden público presentada en el ente territorial y del aumento del riesgo al que aquel estaba expuesto, se limitaron a mantener como medida de protección el Plan Padrino - adoptado en virtud de la calificación de riesgo ordinario otorgada en el 2008-, el cual, tal y como lo señala la Policía Nacional en la contestación y en el recurso, y lo confirman los declarantes, se limitaba a un acompañamiento durante las actividades desarrolladas en el Concejo, más no implicaba una protección directa al amenazado o, lo que es lo mismo, no constituía un esquema de seguridad personal, en sí mismo.

En casos donde incluso no existía amenaza directa contra servidores públicos, pero sí un riesgo evidente derivado de la alteración al orden público, el Consejo

---

(v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.

(vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso.

(vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.

(viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo[8].

*Cuando confluyen las características anteriores, la persona se encuentra frente a un riesgo extraordinario, que no tiene el deber jurídico de soportar, por lo cual puede invocar una protección especial por parte del Estado. Las medidas deben estar encaminadas a garantizar los derechos fundamentales amenazados en este evento, la vida y la integridad personal”*.

de Estado ha justificado la responsabilidad Estatal, por la posición de garante asumida frente a dichas personas. Es así como en sentencia del 13 de abril de 2016<sup>17</sup>, declaró la responsabilidad administrativa por la muerte de un concejal del Municipio de San Vicente del Caguán, ocurrida el 26 de marzo de 2005, bajo los siguientes argumentos:

*“De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, del contenido del acervo probatorio obrante en el proceso se puede inferir claramente que aunque el señor Córdoba Peralta no hubiera solicitado en forma directa protección para su vida, la situación de peligro en la que se encontraba era suficientemente conocida por la Policía Nacional para imponerle la obligación de brindársela, tanto así que implementó algunas medidas de seguridad que lo cobijaban, por la sola circunstancia de ser concejal de San Vicente del Caguán, medidas que a la postre no fueron eficientes, pues, tal como se dejó consignado, a pesar de que contaba con un servicio de escolta y revistas periódicas a su lugar de residencia, pudo un solo hombre acceder a su vivienda y causarle la muerte.*

*“En ese contexto, es claro que la administración pública falló en su deber de protección y cuidado, deber que se generó una vez conoció la situación de peligro en que se encontraba el concejal Córdoba Peralta, como resultado de las múltiples intimidaciones que se presentaban en su contra, que constaban en los varios panfletos que circulaban en la región.”.*

En providencia del 23 de marzo de 2017<sup>18</sup>, el Alto Tribunal declaró la responsabilidad patrimonial, con ocasión del asesinato de un concejal del municipio de Mesetas – Meta, perpetrado por miembros de grupos al margen de la ley en el marco del conflicto interno, tras considerar que la Policía Nacional había incurrido en falla del servicio al desatender los deberes que le asistían en su posición de garante, a pesar de no mediar prueba sobre la

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 13 de abril de 2016, exp. 35.571, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>18</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia de 23 de marzo de 2017, expediente: 38.299, C.P. Hernán Andrade Rincón, explicó:

*“Las circunstancias particulares del caso eran suficientes para que la víctima en su condición de concejal del municipio de Mesetas hubiera recibido del Estado a través de la Policía Nacional - aún sin que hubiese formulado un requerimiento previo-, la protección adecuada para garantizarle su vida e integridad, lo anterior, por cuanto la institución policial, en relación con el señor Clímaco Ávila Bustos y con el resto de concejales, era consciente del riesgo al cual se encontraban sometidos los funcionarios, autoridades locales y, en general, toda la población de Mesetas, debido a la abundante presencia subversiva armada en esa localidad, una vez terminada la zona de distensión y en consideración a las amenazas expresas en su contra, lo cual ameritaba que oficiosamente le brindara protección de manera especial.*

*“(…).*

*“Ahora bien, a partir de las anteriores conclusiones, la Sala advierte que, en el presente asunto, aun cuando el secuestro y posterior muerte de la víctima directa fue perpetrada por terceros desconocidos, lo cual, prima facie, desde el plano material, configuraría una ausencia de imputabilidad respecto del Estado por tratarse aparentemente del hecho exclusivo de un tercero, lo cierto es que en el mundo del Derecho el estudio de la imputación enseña que ésta no sólo puede ser fáctica, sino también normativa o jurídica, la cual, para el presente caso, se estructura en la dimensión de la imputación objetiva -posición de garante institucional-, dada la omisión de las autoridades públicas frente al hecho dañoso”.*

Dicha posición fue reiterada en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, del 23 de junio de 2017, exp. 51.854, C.P. Hernán Andrade Rincón.

existencia de solicitudes previas de protección elevadas por el funcionario, pues, ello no la relevaba de cumplir eficazmente su obligación de garantizarle oficiosamente, la seguridad e integridad que se reforzaba por el hecho de haber conocido previamente la situación especial de riesgo que este enfrentaba.

De igual forma, en un caso de semejantes condiciones fácticas a las aquí debatidas, sobre la responsabilidad administrativa del Ministerio del Interior y la Policía Nacional en el marco del deber de protección, el Alto Tribunal concluyó lo siguiente:<sup>19</sup>

*“20.10. En este caso, a pesar de que fue solicitado expresamente por el CRER, la Policía Nacional no realizó ni allegó ante el comité el estudio de nivel de riesgo. Está probado que no sólo no lo allegó en el término de los 15 días previstos en la norma, sino que incluso para el 31 de marzo del 2009 no había cumplido con dicha obligación, según quedó demostrado en el plenario (ver supra párr. 13.7).*

*20.11. Ahora, evidentemente esta es una omisión que recae principalmente en la Policía Nacional, dado que era su deber legal hacer el estudio de nivel de riesgo. Pero estando sujeto el trámite a un término de 15 días, el comportamiento del Ministerio del Interior y de Justicia en el caso particular del señor Wagner Valencia fue excesivamente pasivo, pues vencido el término con el que contaba la Policía para el efecto, debió mostrar algún tipo de interés en la consecución del documento.*

*20.12. En otros términos, la conducta del Ministerio del Interior y de Justicia, en este asunto, fue negligente, dado que se mostró impasible ante el incumplimiento de la Policía Nacional respecto de su deber de presentar el estudio de nivel de riesgo.*

*20.13. Lo anterior también resulta suficiente para encontrar probada la falla del servicio de la Policía Nacional, dado que si bien en su caso tampoco fue totalmente indiferente respecto de la situación de seguridad del señor Wagner Valencia, en cuanto dispuso como medida preventiva las visitas periódicas al domicilio del denunciante (ver supra párr. 13.9), no cumplió con su deber normativo de realizar el estudio de nivel de riesgo, aun cuando se le había ordenado directamente hacerlo.”*

Dadas las particulares circunstancias de violencia y conflicto armado que imperaban en el municipio de Caldonó para el momento de los hechos, las cuales hacían razonable y altamente previsible el peligro al que estaban expuestos los concejales del ente territorial, se puede concluir que se materializó un riesgo frente a la parte actora.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017), radicación número: 76001-23-31-000-2011-00736-01(53763)A, Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth.

6.3. Así las cosas, tal y como lo precisó la *A quo*, en el presente asunto, a pesar de tratarse de un daño ocasionado por un tercero, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior ven comprometida su responsabilidad por la omisión, debido a que conocían la situación de peligro de Medardo Mera Sandoval, por lo demás notoria y no intervinieron de manera positiva y eficaz para protegerle la vida.

Además, no se acreditó por las entidades demandadas la ocurrencia de una causa extraña, pues, si bien afirmaron que la víctima había desconocido recomendaciones de seguridad al encontrarse en la cabecera municipal de Caldono cuando no debía hacerlo, lo cierto es tal aserto carece de sustento probatorio, máxime cuando –según se analizó– los elementos de juicio indican que los concejales venían sesionando en ese municipio sin prohibición alguna.

6.4. Finalmente, teniendo en cuenta que la liquidación de perjuicios morales efectuada en la primera instancia no fue objeto de apelación, y, que la misma se atempera a los lineamientos de unificación del Consejo de Estado<sup>20</sup>, ya que está demostrada la íntima relación afectiva que en vida mantuvo Medardo Mera Sandoval con su hermana, sobrinos y cuñado, evidenciada en el hecho de la convivencia durante el tiempo que debió estar por fuera del municipio de Caldono en razón de las amenazas –años 2005, 2008, 2009 y hasta mayo de 2010–; que los testigos describieron que se comportaban como “*una familia muy unida*”, que compartía mucho con sus sobrinos y cuñado y que salía a departir con ellos en los “*festejos, celebrando las fiestas bailes, eventos, cumpleaños*” así como en las “*actividades deportivas o recreativas, jugar fútbol, billar, ir a algún club campestre, y ese tipo de cosas*”; que incluso cuando regresó al municipio de Caldono –mayo de 2010–, iba mínimo cada 15 días a saludarlos y a compartir con ellos, pues, se había gestado una entrañable relación. Además, fueron coincidentes en que con ocasión de la muerte, y dado el hecho de ser más allegados, observaron a su hermana, sobrinos y cuñado, muy dolidos y acongojados.

De esta manera, se recalca, como no existe cargo de apelación en este aspecto, y como la condena se encuentra debidamente sustentada, se confirmará en su totalidad el fallo apelado.

## 7. COSTAS

El artículo 188 del CPACA, dispone: “*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*”. Mientras 365 del Código General del Proceso, señala: “*En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, Exp. 27709. CP. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

*costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. En la providencia del superior que confirmen todas sus partes la de primera instancia se condenará en costas de la segunda (...)*”.

Dado que se cumple la previsión del numeral transcrito, se condenará en costas de esta instancia a la parte demandada, las cuales ascenderán a la suma del (0.5 %) del valor de las pretensiones a las que se accede.

De conformidad con lo señalado en el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho deberán liquidarse por el juzgado de origen una vez quede ejecutoriado el auto que ordene estar a lo dispuesto por el superior, para lo cual deberá seguir las reglas previstas en la citada disposición.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia del 26 de julio de 2016, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, al tenor de lo arriba expuesto.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia a la parte demandada, las cuales serán liquidadas conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: REMITIR el expediente al Juzgado de origen, una vez ejecutoriada esta providencia, para lo de su cargo.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Radicación: 19001-33-31-006-2012-00268-01  
Demandante: Lilia Amanda Mera de Vivas y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y otro  
Referencia: Reparación Directa