

DAÑO ANTIJURIDICO - Muerte de celador de institución educativa, reinsertado del M-19

El daño antijurídico sufrido por los demandantes se encuentra acreditado con la copia auténtica del registro civil de defunción y las copias simples del acta de levantamiento de cadáver y de la necropsia, según las cuales el señor José Oscar Arias López falleció el 16 de noviembre de 2001, como consecuencia de un "ESTALLIDO CEREBRAL secundario a herida por proyectil de arma de fuego", en el municipio de Ortega. En ese entonces, la víctima se desempeñaba como "celador, Nivel Administrativo, en la Institución Educación Nicolás Ramírez de Ortega" y, según informe del detective del DAS, Isidro Trujillo Vargas, se trataba de un reinsertado del M-19.

DAÑO - Causado por hechos violentos cometidos por terceros. Muerte o lesiones / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Si en la causación del daño interviene la administración por acción u omisión

Respecto de los daños causados a las víctimas por hechos violentos cometidos por terceros, la Sala, en diferentes oportunidades, ha señalado que éstos son imputables al Estado, principalmente cuando en la producción del hecho generador del daño interviene la administración, a través de una acción u omisión constitutiva de falla del servicio, como en los eventos en los cuales aquél se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o cuando la víctima ha solicitado protección a las autoridades y éstas no se la han brindado o porque, en razón de las especiales circunstancias del momento, el hecho es previsible y no se realiza ninguna actuación dirigida a protegerla. **NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, consultar sentencias de: 11 de octubre de 1990, exp. 5737; Sala Plena de 16 de julio de 1996, exp. 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, exp. 5417; de 21 de marzo de 1991, exp. 5595; 19 de agosto de 1994, exps. 9276 y 8222; 16 de febrero de 1995, exp. 9040; 30 de marzo de 1995, exp. 9459; 14 de marzo de 1996, exp. 10949; 11 de julio de 1996, exp. 10822 y de 30 de octubre de 1997, exp. 10958.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DE UN TERCERO - Omisión en prestar todas las medidas de seguridad a persona amenazada en virtud de su ideología política, en el marco del conflicto armado interno

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Constitución, la razón de ser de las autoridades públicas es la de defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino, además, responsabilidad institucional que, de ser continua, pone en tela de juicio su legitimación; por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas, por parte de las autoridades públicas y de los particulares, sea una realidad y no puede conformarse, por consiguiente, con realizar una simple defensa formal de los esos derechos. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia de 15 de febrero de 1996, exp. 9940.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISION - Fundamento. Requisitos / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISION PURA Y DE COMISION POR OMISION - Distinción penal

En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, se ha considerado que, en caso de falla del servicio, para la prosperidad de la demanda es necesario que

se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria, a cargo de la entidad demandada, de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico; y d) la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida que, de haberse realizado, habría interrumpido el proceso causal e impedido la producción de la lesión. **NOTA DE RELATORIA:** Consultar sentencias de: 23 de mayo de 1994, exp. 7616; 26 de septiembre de 2002, exp. 14122 y de 21 de febrero de 2002, exp. 12789.

RELATIVIDAD DE LA FALLA DEL SERVICIO – Nadie está obligado a lo imposible / RELATIVIDAD DE LA FALLA DEL SERVICIO - No excusa el incumplimiento de obligaciones / FALLA DEL SERVICIO - No puede ser analizada desde una perspectiva ideal, crítica o abstracta del funcionario del servicio / FALLA DEL SERVICIO - Debe ser estudiada desde un ámbito real

A pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “nadie está obligado a lo imposible”, aunque se destaca que esta misma Corporación, en providencias posteriores, ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si, en efecto, fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían. De conformidad con lo anterior, se observa que la falla del servicio no puede ser analizada desde una perspectiva ideal, crítica o abstracta, del funcionamiento del servicio, sino que debe ser estudiada desde un ámbito real, que consulte las circunstancias de tiempo, modo, lugar y capacidad operativa o funcional de la administración pública al momento de producción del daño. Es así como, en eventos donde la falla del servicio se origina en la omisión de la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no sólo que se pidió concretamente protección, sino que tal auxilio no se prestó. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema, consultar sentencias de: 11 de octubre de 1990, exp. 5737; 10 de agosto de 2000, exp. 11585 y de 14 de mayo de 1998, exp. 12175.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DE UN TERCERO - Omisión en prestar todas las medidas de seguridad a persona amenazada en virtud de su ideología política, en el marco del conflicto armado interno / COMITE ESPECIAL DE DOCENTES AMENAZADOS - Debe adelantar los estudios pertinentes sobre funcionario de institución educativa que se encuentre amenazado y lograr su reubicación si ello fuere necesario

El señor Arias López sí se encontraba bajo amenazas de muerte, al parecer por haber pertenecido al M-19, y que de ello dio información a su círculo social, a la Gobernación del Tolima y al Ministerio Público; de hecho, la Personería Municipal de Ortega (Tolima), después del atentado en el que aquél perdió la vida, certificó que el hecho se presentó “por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno” (...) en virtud de la primacía de los derechos

fundamentales a la vida y a la dignidad humana, bastaba con que la entidad en posición de garante, en este caso la Gobernación del Tolima, conociera de la situación de amenaza en que se encontraba el funcionario, para que, a través del Comité Especial de Docentes Amenazados, adelantara el estudio pertinente y, de ser del caso, gestionara los trámites para su reubicación, sin perjuicio de que, en el marco del proceso, se instara al solicitante para que reuniera los demás requisitos que considerara necesarios para continuar con el mismo, pues, no era admisible, de ninguna manera, que la administración, en su afán de dar estricto cumplimiento al ordenamiento jurídico, sacrificara el deber constitucional que le asistía respecto del señor Arias López, esto es, el de salvaguardar y proteger, por encima de todo, su vida y su integridad; no obstante, esto no se hizo. (...) la jurisprudencia ha sido enfática en sostener que es deber del Estado brindar atención y protección a todas las personas que residen en su territorio, en especial a aquéllas que se encuentren en alta situación de vulnerabilidad y en riesgo de muerte por amenazas de terceros, para lo cual debe adoptar todas las medidas necesarias y que tenga a su alcance para garantizarle su seguridad, de suerte que, si omite tal obligación, compromete su responsabilidad y debe resarcir los daños que, con su conducta activa u omisiva, llegue a causar, tal como sucedió en el presente caso, en el que, pese a que la muerte de José Oscar Arias López fue causada por un tercero, el departamento del Tolima tenía conocimiento de que la víctima estaba amenazada de muerte y, sin embargo, no adelantó ninguna gestión tendiente a proteger su vida. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el deber legal de protección y reubicación del señor José Oscar Arias López recaía en cabeza del departamento del Tolima, que éste tenía conocimiento de la situación de amenaza de muerte en que aquél estaba y que, sin embargo, no adelantó ningún estudio de riesgo ni le brindó la ayuda requerida, consistente en su reubicación en otro municipio, tal como él lo había solicitado, se declarará la responsabilidad de dicho departamento por los perjuicios causados a los demandantes, en virtud de la falla en el servicio, pues su omisión favoreció la causación del hecho lesivo, en tanto que, de haberse adoptado las medidas reclamadas, aquél habría podido evitarse.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 76001-23-31-000-2003-01249-01(29332)

Actor: MARIA DEISSY PERALTA REYES Y OTRO

Demandado: LA NACION-MINISTERIO DE EDUCACION Y OTROS

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 12 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró la falta de legitimación pasiva del Ministerio de Educación y del Colegio Nicolás Ramírez, del municipio de Ortega, y negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

El primero de julio de 2003, la señora María Deissy Peralta Reyes, obrando en nombre propio y en representación de su hijo menor Oscar Fernando Arias Peralta, en ejercicio de la acción de reparación directa y por conducto de apoderado judicial, solicitó que se declarara administrativa y patrimonialmente responsables a la Nación - Ministerio de Educación - Departamento del Tolima - Secretaría de Educación - Colegio Nicolás Ramírez del municipio de Ortega (Tolima), por los perjuicios causados con la muerte de su cónyuge y padre su hijo, señor José Oscar Arias López, ocurrida el 16 de noviembre de 2001; en consecuencia, solicitó, por perjuicios morales, 100 smmlv, para cada uno y, por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, \$107'084.617.

Como fundamento de sus pretensiones, expuso que el señor José Oscar Arias López, vinculado a la Secretaría de Educación del Tolima como celador del colegio Nicolás Ramírez del municipio de Ortega, recibió amenazas de muerte por parte de grupos desconocidos, razón por la cual solicitó protección ante el Rector del colegio, el Gobernador del Tolima, el Secretario de Educación, la Oficina de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo. Comoquiera que nadie tomó medidas al respecto, el 16 de noviembre de 2001 fue asesinado por desconocidos, en el municipio de Ortega (f. 18 a 29, c. 1).

1. La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante auto del 14 de julio de 2003, y fue notificada en debida forma a las entidades demandadas (f. 31, 33, 53 y 55, c. 1).

El Ministerio de Educación Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda y manifestó que la falla del servicio alegada por los demandantes no le es imputable, toda vez que la situación que presentaba el señor José Oscar Arias López escapaba a su esfera de responsabilidad, ya que, en virtud de la descentralización de la educación del país y en atención a la Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996, el departamento del Tolima quedó encargado de la administración de los bienes y del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos, de manera que la responsabilidad sobre éstos está en cabeza de la Gobernación (f. 47 a 52, c. 1).

El colegio Nicolás Ramírez, del municipio de Ortega (Tolima), manifestó que no tenía nada que ver con el fallecimiento de José Oscar Arias López, pues, si bien es cierto que trabajaba allí como celador nocturno, también lo es que su relación contractual era con el departamento del Tolima, concretamente con la Secretaría de Educación. Agregó que el señor Arias López, quien trabajó allí desde 1992 y vivió toda su vida en Ortega, nunca manifestó ser objeto de amenazas por parte de grupos armados, ni solicitó protección especial; además, su deceso no se produjo en el ejercicio de su oficio, ni mucho menos dentro del plantel, de manera que no se le puede endilgar responsabilidad alguna por el daño alegado (f. 60 a 68, c. 1).

El departamento del Tolima contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de los demandantes, toda vez que consideró que las mismas carecían de sustento fáctico y jurídico y que no se reunían los elementos necesarios para que se le declarara administrativamente responsable por la muerte del señor Arias López. Aceptó haber recibido una solicitud de traslado a la ciudad de Ibagué por parte del celador del colegio Nicolás Ramírez, quien adujo motivos de orden público en el municipio de Ortega; sin embargo, consideró que dichas razones no podían ser entendidas como una amenaza directa en contra de aquél y que, de haber sido así, era deber de la víctima cumplir con los requisitos que señalaba el decreto reglamentario 1645 de 1992, el cual establecía los mecanismos para resolver la situación de amenaza en que se encontraban los funcionarios de planteles educativos; no obstante, no lo hizo (f. 77 a 84, c. 1).

3. Vencido el período probatorio, el cual fue abierto mediante auto del 16 de febrero de 2004, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (f. 91 a 92 y 107, c. 1).

En esta oportunidad, el departamento del Tolima reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda (f. 113 a 119, c. 1).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En sentencia del 12 de octubre del 2004, el Tribunal Administrativo del Tolima declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Educación, ya que, una vez analizadas las funciones asignadas a ese organismo, concluyó que no tenía ningún tipo de responsabilidad en los hechos cuya indemnización se reclama a través de esta acción.

En cuanto al colegio Nicolás Ramírez, del municipio de Ortega, señaló que es un establecimiento educativo sin personería jurídica, de manera que no puede ser tenido como parte en el proceso.

De otro lado, sostuvo que, por medio del Decreto 1706 de 1989, modificado por el Decreto 1645 de 1992, el gobierno nacional estableció mecanismos de solución a la situación del personal docente y administrativo de los planteles educativos nacionales y nacionalizados, cuya vida y seguridad estuvieran amenazadas, de manera que creó un comité, en cada departamento, encargado de estudiar las solicitudes de reubicación de las personas que se hallaran en condición de vulnerabilidad. Mediante esa misma norma, fijó el procedimiento a seguir, el cual consistía en: *“exposición escrita, clara y precisa de las razones en que fundamenta su situación y la petición respectiva, copia de la denuncia bajo gravedad del juramento formulada ante el juez competente, copia del aviso ante la Procuraduría Regional o Nacional, pruebas de la situación de amenaza y certificación del Rector o Jefe de la dependencia indicando el último día que prestó el servicio”*.

Adujo que, en este caso, el señor José Oscar Arias López, ex militante del M-19, informó al Gobernador del Tolima que en el municipio donde trabajaba se había cometido una serie de delitos cuya responsabilidad fue achacada a los reinsertados, de manera que estaba preocupado por su seguridad y la de su familia, razón por la cual solicitó, con carácter urgente, el traslado a otra ciudad;

sin embargo, el *a quo* encontró que el solicitante no cumplió con los requerimientos exigidos en el mencionado decreto, ni demostró haber estado bajo condición de amenaza, de manera que no se podía entender que el Estado había incurrido en una omisión y que, en consecuencia, tenía el deber de responder por la muerte del señor Arias López (f. 121 a 134, c. ppl.).

Recurso de apelación

La parte demandante formuló recurso de apelación, en el que alegó que, mediante una petición de septiembre de 2000, José Oscar Arias López, vinculado a la Secretaría de Educación del Tolima, puso en conocimiento del Gobernador la situación de peligro en que se encontraba y requirió su traslado a la ciudad de Ibagué, con el fin de preservar su vida y la integridad de su familia; no obstante, no recibió respuesta alguna.

Advirtió que el Estado, a sabiendas de la condición de vulnerabilidad en la que se encontraba el señor Arias López, no sólo omitió la petición elevada por él, sino que no le informó sobre el procedimiento que, según el departamento del Tolima, debía seguir para ser calificado como persona en situación de amenaza y para que se considerara su traslado a otro municipio; en consecuencia, solicitó la revocatoria de la decisión de primera instancia y la declaración de responsabilidad de la administración, por los perjuicios causados con la muerte José Oscar Arias López (f. 190 a 195, c. ppl.).

III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación se concedió el 29 de octubre del 2004 y se admitió en esta Corporación el 17 de mayo del 2005. El 6 de septiembre siguiente, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto. Todos guardaron silencio (f. 139, 156 y 158, c. ppl.).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Las normas de asignación de competencia que rigen la actuación se encuentran previstas en el Decreto 597 de 1988, conforme al cual, para que el asunto pueda ser tramitado en segunda instancia, la cuantía del proceso debe exceder de \$26'390.000. Comoquiera que la pretensión de mayor valor formulada en la demanda corresponde a la suma de \$107'084.617, solicitada por concepto de perjuicios materiales a favor de uno de los demandantes, se concluye que esta Corporación es competente para conocer del recurso interpuesto.

2. Legitimación en la causa por pasiva

El Tribunal Administrativo del Tolima declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerio de Educación, por estimar que, a partir de la Resolución 2210 del 28 de mayo de 1996, los departamentos y distritos asumieron la administración de los bienes, del personal y de los establecimientos educativos, de manera que al citado Ministerio no le asiste responsabilidad alguna por los perjuicios que acá se reclaman.

La Sala comparte la decisión anterior, pues, según la Ley 115 de 1994¹, lo que le corresponde al Ministerio de Educación es la coordinación y la articulación general de las políticas de los organismos y dependencias que integran el sector educativo, conforme a las orientaciones del Gobierno Nacional; así:

Artículo 148: El Ministerio de Educación Nacional, en cuanto al servicio público educativo, tiene las siguientes funciones:

1. De Política y Planeación

- a. Formular las políticas, establecer las metas y aprobar los planes de desarrollo del sector a corto, mediano y largo plazo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política.
- b. Diseñar los lineamientos generales de los procesos curriculares.
- c. Proponer el ajuste del situado fiscal, conforme a la evaluación anual de recursos financieros;

¹ "Por la cual se expide la Ley General de Educación".

d. Establecer los indicadores de logros curriculares y en la educación formal, fijarlos para cada grado de los niveles educativos; e. Fomentar las innovaciones curriculares y pedagógicas (Derogado por art. 113, Ley 715 de 2001);

f. Promover y estimular la investigación educativa, científica y tecnológica;

g. Evaluar y controlar los resultados de los planes y programas educativos;

h. Elaborar el Registro Único Nacional de docentes estatales,

i. Proponer los programas de inversión del sector educativo que se deben desarrollar a través del Fondo de Inversión Social FIS y coordinar su ejecución.

2. De Inspección y Vigilancia:

a. Velar por el cumplimiento de la ley y de los reglamentos sobre educación;

b. Asesorar y apoyar a los departamentos, a los distritos y a los municipios en el desarrollo de los procesos curriculares pedagógicos;

c. Evaluar en forma permanente la prestación del servicio educativo;

d. Fijar los criterios para evaluar el rendimiento escolar de los educandos y para su promoción a niveles superiores, y

e. Cumplir y hacer cumplir lo establecido por el Escalafón Nacional Docente y por el Estatuto Docente, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

3. De Administración:

a. Dirigir la actividad administrativa en el sector educativo y ejecutar la ley;

b. Coordinar a través de las Secretarías de Educación, o de los organismos que haga sus veces, la ejecución de los planes de desarrollo educativo en los departamentos, distritos y municipios;

c. Establecer el sistema descentralizado de información para la adecuada planeación y administración de la educación y para ofrecer información oportuna a la sociedad y a los padres de familia para que puedan elegir la mejor educación para sus hijos, y

d. Coordinar todas las acciones educativas del Estado y de quienes presten el servicio público en todo el territorio nacional.

4. Normativas:

a. Fijar criterios técnicos para la aprobación de las plantas de personal del servicio educativo estatal por parte de las entidades territoriales;

b. Fijar los criterios técnicos para el diseño de la canasta educativa;

c. Establecer los criterios para la actualización y el perfeccionamiento del personal docente y administrativo;

d. Fijar los criterios técnicos para los concursos de selección, vinculación, ascenso y traslado del personal docente y directivo docente que deberán realizarse en cada uno de los departamentos y distritos, de conformidad con el Estatuto Docente y la presente Ley;

e. Definir criterios pedagógicos que sirvan de guía para la construcción y dotación de instituciones educativas.

f. Preparar los actos administrativos y los contratos del Ministerio de Educación Nacional, y

g. Elaborar y presentar al Congreso de la República proyectos de ley que permitan mejorar la legislación educativa

Por su parte, la Ley 60 de 1993², derogada por el artículo 113 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, pero aplicable a este caso por cuanto para la época de los hechos (16 de noviembre de 2001) estaba vigente, señaló la competencia de las entidades territoriales, en el sector de la educación, así:

Artículo 2º.- Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

² "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

1.- En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

* Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.

* Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

* Ejercer la inspección y vigilancia, supervisión y la evaluación de los servicios educativos estatales.

Artículo 3º.- *Competencias de los departamentos.* Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1.- Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios.

En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio.

(...)

A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

* Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media.

* Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.

* Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.

* Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.

* Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.

* Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

* Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.

* Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6o. de la presente Ley.

Así, teniendo en cuenta que tanto la vinculación y administración del personal docente y administrativo del sector educativo, como la vigilancia y control de la prestación de ese servicio le corresponden a las entidades territoriales,

(departamentos, distritos y municipios) y no al Ministerio de Educación, resulta ajustada a derecho la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de este último.

De igual manera, la Sala comparte la decisión del *a quo* en cuanto declaró, de oficio, la falta de legitimación en la causa por pasiva del Colegio Nicolás Ramírez, toda vez que se trata de un establecimiento educativo desprovisto de personería jurídica, que no posee capacidad para comparecer como parte en un proceso judicial.

3. Valoración probatoria y caso concreto

El daño antijurídico sufrido por los demandantes se encuentra acreditado con la copia auténtica del registro civil de defunción y las copias simples³ del acta de levantamiento de cadáver y de la necropsia, según las cuales el señor José Oscar Arias López falleció el 16 de noviembre de 2001, como consecuencia de un “*ESTALLIDO CEREBRAL secundario a herida por proyectil de arma de fuego*”, en el municipio de Ortega (f. 5, c. 1, 89, 98 a 100, c. pbas.).

En ese entonces, la víctima se desempeñaba como “*celador, Nivel Administrativo, en la Institución Educación Nicolás Ramírez de Ortega*”⁴ y, según informe del detective del DAS, Isidro Trujillo Vargas, se trataba de un reinsertado del M-19 (copia simple que obra a f. 107, c. 1).

Constatada la existencia del daño antijurídico, la Sala abordará el análisis de imputación, con miras a determinar si aquél es atribuible a las entidades demandadas o si, por el contrario, es producto del hecho determinante y exclusivo de terceros.

³ En sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2013 (expediente 25002), la Sección Tercera de esta Corporación aceptó la valoración de las piezas documentales aportadas al proceso en copia simple, por cuanto respecto de éstas “*se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido*”. Pese a que el suscrito Magistrado no comparte la posición mayoritaria adoptada por la Sala sobre la materia, acogerá lo dispuesto en la mencionada providencia.

⁴ Certificado de la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima, f. 5, c. 1.

Respecto de los daños causados a las víctimas por hechos violentos cometidos por terceros, la Sala, en diferentes oportunidades, ha señalado que éstos son imputables al Estado, principalmente cuando en la producción del hecho generador del daño interviene la administración, a través de una acción u omisión constitutiva de falla del servicio, como en los eventos en los cuales aquél se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o cuando la víctima ha solicitado protección a las autoridades y éstas no se la han brindado o porque, en razón de las especiales circunstancias del momento, el hecho es previsible y no se realiza ninguna actuación dirigida a protegerla⁵.

Ahora, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Constitución, la razón de ser de las autoridades públicas es la de defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino, además, responsabilidad institucional que, de ser continua, pone en tela de juicio su legitimación; por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas, por parte de las autoridades públicas y de los particulares, sea una realidad y no puede conformarse, por consiguiente, con realizar una simple defensa formal de los esos derechos⁶.

En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, se ha considerado que, en caso de falla del servicio, para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria, a cargo de la entidad demandada, de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios⁷; b) la omisión de poner en

⁵ En sentencia de 11 de octubre de 1990, expediente 5737, dijo la Sala: "Cuando se trata de la falla del servicio originada en la omisión por la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no sólo que se pidió concretamente la protección o la vigilancia de la autoridad ante determinado hecho ilícito que puede causar o está causando daño o que las circunstancias que rodeaban el hecho o las personas en él involucradas imponían una especial protección o vigilancia y que tal protección no se prestó". Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, expediente 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, expediente 5417; 21 de marzo de 1991, expediente 5595; 19 de agosto de 1994, expediente 9276 y 8222; 16 de febrero de 1995, expediente 9040; 30 de marzo de 1995, expediente 9459; 27 de julio de 1995; 14 de marzo de 1996, expediente 10.949, 11 de julio de 1996, expediente 10.822, 30 de octubre de 1997, expediente 10.958, entre muchas otras.

⁶ "Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su alcance" (sentencia de esta Sección, de 15 de febrero de 1996, expediente 9940).

⁷ Sentencia del 23 de mayo de 1994, expediente 7616, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico; y d) la relación causal entre la omisión y el daño⁸.

Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida que, de haberse realizado, habría interrumpido el proceso causal e impedido la producción de la lesión⁹.

Bajo esa perspectiva, es menester señalar que, a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas¹⁰, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “nadie está obligado a lo imposible”¹¹, aunque se destaca que esta misma Corporación, en providencias posteriores, ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si, en efecto, fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían¹².

⁸ Sentencia de 26 de septiembre de 2002, expediente 14.122.

⁹ “...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la ‘virtualidad causal de la acción’, propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño” (Sentencia de 21 de febrero de 2002, expediente 12.789, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enriquez).

¹⁰ Precisión realizada por la Sala en providencia de 10 de agosto de 2000, expediente 11.585, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enriquez.

¹¹ Así, por ejemplo, en sentencia de 11 de octubre de 1990, expediente 5737, dijo la Sala: “Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y que a partir de este texto se fundamente (sic) la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes (sic) pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos (sic) así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que ‘nadie es obligado a lo imposible’. Así lo ha reconocido en varias oportunidades esta Sala y al efecto puede citarse la sentencia del 7 de diciembre de 1.977 en donde dijo: ‘Hay responsabilidad en los casos en que la falta o falla administrativa es el resultado de omisiones (sic) actuaciones, extralimitaciones en los servicios que el Estado está en capacidad de prestar a los asociados, mas no en los casos en que la falta tiene su causa en la imposibilidad absoluta por parte de los entes estatales de prestar un determinado servicio’”.

¹² Al respecto, ver sentencia de 14 de mayo de 1998, expediente 12.175. C.P. Daniel Suárez.

De conformidad con lo anterior, se observa que la falla del servicio no puede ser analizada desde una perspectiva ideal, crítica o abstracta, del funcionamiento del servicio, sino que debe ser estudiada desde un ámbito real, que consulte las circunstancias de tiempo, modo, lugar y capacidad operativa o funcional de la administración pública al momento de producción del daño. Es así como, en eventos donde la falla del servicio se origina en la omisión de la administración en la prestación de un servicio o en el cumplimiento de una obligación impuesta por la ley o los reglamentos, es necesario que aparezca demostrado no sólo que se pidió concretamente protección, sino que tal auxilio no se prestó.

Así las cosas, resulta preciso encontrar probado que, efectivamente, el señor José Oscar Arias López fue objeto de amenazas contra su vida, para luego establecer si las entidades demandadas tuvieron conocimiento del caso y, de ser así, determinar si tenían posición de garante y el deber de protección frente a la víctima de las intimidaciones.

En el caso particular, según los testigos escuchados en este proceso, el señor José Oscar Arias López fue objeto de amenazas contra su vida, de suerte que solicitó al Gobernador del Tolima su traslado a otro municipio. Así se pronunciaron aquéllos (se transcribe tal como obra en el expediente, incluso con errores):

- “Lo único que sé es que el señor OSCAR ARIAS LOPEZ, se encontraba amenazado y en varias ocasiones había solicitado traslado ante el Gobernador para que lo trasladaran y comentaba que lo estaban amenazando constantemente y que el Gobernador no hacía nada para su traslado, que hasta cuando le definieran la situación no se podía ir del Municipio, él comentaba eso, no es mas” (testimonio de Henry Macías Pérez, f. 82, c. 1).
- “Ami me consta que el señor JOSE OSCAR ARIAS LOPEZ, iba a mi casa y él le había comentado a mi marido que a él lo tenían amenazado y que por las amenazas él había solicitado a la Gobernación del Tolima, que lo trasladaran por las continuas amenazas de que estaba siendo objeto y nunca recibió contestación a las súplicas del traslado” (testimonio de Lucila Moreno Tapiero, f. 83, c. 3).

- "... él me comento a mi que se encontraba amenazado y que él había pedido traslado para irse, pero la Gobernación del Tolima, nunca atendió el clamor del señor OSCAR, el me dijo que tenía que irse porque lo habían amenazado de muerte" (testimonio de Alcira Lozada Alvis, f. 83 y 84, c. 3).

En apoyo de lo dicho por los testigos, obra en el expediente copia de la petición del 26 de septiembre del 2000, radicada en el despacho del Gobernador, en la que el señor Arias López manifestó lo siguiente (se transcribe tal como obra en el expediente, incluso con errores):

"Desde el año 1992, vengo prestando mis servicios como CELADOR, adscrito a la Secretario de Educación y de la Juventud Departamental, en el COLEGIO NICOLAS RAMIREZ de Ortega, de acuerdo al programa de reinserción del M-19. Desde el mismo momento de mi nombramiento hasta la fecha, considero haber cumplido a cabalidad con las funciones que me fueron asignadas, como es la de prestar el servicio de vigilancia nocturna en dicha Institución Educativa; pero de un tiempo para acá, se han venido presentando una serie de situaciones en el municipio de Ortega como homicidios, extorsiones, hurtos, y otros delitos, y a las únicas personas que son señalados como culpables, como ha sucedido en todo el país, son a los reinsertados, y de los cuales en el este municipio han asesinado a varios de ellos.

"Como Usted se puede dar cuenta Señor Gobernador, la situación que estoy viviendo con mi familia es realmente crítica, pues no tengo tranquilidad ni en el lugar de trabajo, ni en mi casa, igual que en el pueblo; pues todo el tiempo tengo temor por lo que me pueda ocurrir y en especial mi señora y a mis hijos.

"Por lo anterior, Dr. Estefan le solicito se sirva ordenar a quien corresponda, concederme el traslado de Ortega, lo más pronto posible al lugar al cual usted necesario, pero pidiéndole que considerara la posibilidad que sea a una Institución de la ciudad de Ibagué, donde por cuestiones familiares se me harían las cosas mas favorables.

"Como puede darse cuenta la situación por la que estoy atravesando es sumamente complicada, razón por la cual acudo a

su generosidad y le solicito tenga en cuenta mi petición por el bienestar de mi familia y el mío propio” (f. 8 y 9 c. 1).

Comoquiera que el Departamento del Tolima no se pronunció, o por lo menos no probó haber dado respuesta a la mencionada petición, el 15 de mayo de 2001 el señor José Oscar Arias López rindió declaración juramentada ante la Defensoría del Pueblo de Ibagué, en la que informó lo siguiente (se transcribe tal como obra en el expediente, incluso con errores):

“...hace como un mes después de la muerte del señor ALBERTO MONROY, ex - alcalde de Ortega, el señor ALIRIO ECHEVARRIA, el es un sastre y por apodo le dicen PILLO, paso por la casa donde mi suegra e insinuó a mi suegra, que después de la muerte de Alberto, nos iban a matar a GERMAN LOZANO, quien tiene un supermercado en Ortega, ORLANDO DUSSAN un campesino hijo de un ex - alcalde y YO, y el no me nombro por el nombre sino por mi apodo CHISTORETE, después yo lo llame al el PILLO, y le dije usted por que es tan jetón tan guacharaco, y usted por que dice todos esos argumentos y me dijo que a el le dijeron y se retiro y no me quiso decir quién le dijo. Debido a esta amenazas la intranquilidad, la zozobra ... hago esta declaración verbal, con el fin de que me trasladen esto a la secretaria de educación para que me trasladen inmediatamente (...) pido la colaboración de la Defensoria del pueblo, para que comuniquen a la secretaria de educación para que sea posible mi traslado de ortega a la ciudad de Ibagué” (copia simple, f. 10 y 11, c. 1).

Con lo dicho hasta aquí, no puede concluirse cosa distinta a que el señor Arias López sí se encontraba bajo amenazas de muerte, al parecer por haber pertenecido al M-19, y que de ello dio información a su círculo social, a la Gobernación del Tolima y al Ministerio Público; de hecho, la Personería Municipal de Ortega (Tolima), después del atentado en el que aquél perdió la vida, certificó que el hecho se presentó **“por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”** (se resalta, f. 13, c. 1).

Ahora bien, en respuesta a la declaración rendida ante el Ministerio Público y a pesar de la solicitud que José Oscar Arias había presentado ante la Gobernación del Tolima en septiembre de 2000, la Defensoría del Pueblo le contestó:

“En virtud de nuestra acción defensorial se ofició a la Secretaría de Educación Departamental solicitando su reubicación en un sitio donde se le garantice su vida e integridad personal comprendiendo a su núcleo familiar, obteniendo como respuesta la comunicación que anexo al presente, en la que se lee que usted no ha puesto en conocimiento de la autoridad administrativa competente su caso”¹³.

Esa información fue reiterada en oficio 4731 del 18 de mayo de 2004, allegado a este proceso, en el que la Gobernación del Tolima, a través de la Secretaría de Educación y Cultura, aseguró que no halló ninguna solicitud de José Oscar Arias López para ser reconocido como persona amenazada, de manera que no realizó gestión alguna con el fin de trasladarlo a otro municipio. A lo anterior, agregó (se transcribe tal como obra en el expediente, incluso con errores):

“Lo que sí consta en esta Secretaría es una solicitud que efectivamente formuló el extinto señor ante este Despacho con fecha del 26 de septiembre del año 2000, con el objeto de que se le concediera traslado; pero en cumplimiento de las disposiciones legales a las que debemos regirnos es una discrecionalidad de la administración el conceder un traslado a un docente o administrativo de la planta departamental, siempre y cuando se cuente con los requisitos que exige la ley.

“En virtud de lo anterior, a las personas que pertenecen a planta departamental y que tengan la calidad de amenazados debidamente concedida por el Comité de Amenazados de la Secretaria de Educación del Departamento en virtud del Decreto 3222 de 2003, tendrán prioridad para ser trasladados; de lo contrario ya es discrecionalidad de la Administración” (f. 8 y 9, c. pbas.).

¹³ Oficio Q.712001-471 del 29 de mayo de 2001. F. 12, c. 1.

En atención a lo anterior y pese a que la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Tolima manifestó lo contrario en el precitado oficio 4731 del 18 de marzo de 2004, la Sala no tiene duda de que esa entidad territorial sí fue informada sobre la situación de vulnerabilidad y el inminente riesgo en que se encontraba José Oscar Arias López, pues no sólo hizo una declaración juramentada en la que dio a conocer las intimidaciones que lo agobiaban, sino que también expuso su condición de reinsertado del M-19 y el riesgo que ello representaba, toda vez que varios de sus compañeros habrían sido asesinados. Es evidente, entonces, que el señor Arias López no solicitó a su nominador¹⁴ un simple traslado a otro municipio, tal como lo entendió la Secretaría de Educación del Tolima, sino que su intención estaba dirigida a recibir un trato especial y prioritario, dadas las condiciones de seguridad expuestas, y a que, en atención a su calidad de persona amenazada, le fuera asignado otro sitio de trabajo en un municipio distinto a Ortega.

Ahora, mediante Decreto 1645 de 1992¹⁵, se dispuso un procedimiento que debía ser observado por aquellos funcionarios de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados (docentes y administrativos) en situación de amenaza, conforme al cual se les exigía: *i*) la exposición escrita, clara y precisa, de las razones en que fundamenta su situación y la petición respectiva, *ii*) la denuncia, bajo la gravedad de juramento, formulada ante el juez competente, *iii*) el aviso ante la Procuraduría Regional o Nacional, *iv*) las pruebas de la situación de amenaza y *v*) el certificado del rector, en donde se indique el último día en que prestó servicio.

No obstante, a juicio de la Sala, en virtud de la primacía de los derechos fundamentales a la vida y a la dignidad humana, bastaba con que la entidad en posición de garante, en este caso la Gobernación del Tolima, conociera de la situación de amenaza en que se encontraba el funcionario, para que, a través del Comité Especial de Docentes Amenazados¹⁶, adelantara el estudio pertinente y, de ser del caso, gestionara los trámites para su reubicación, sin perjuicio de que, en el marco del proceso, se instara al solicitante para que reuniera los demás requisitos

¹⁴ Según acta de posesión, f. 73, c. 1.

¹⁵ "Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1706 de 1989 y se establecen mecanismos para la solución de la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, que se encuentren bajo situación de amenaza y se dictan otras disposiciones" (norma de orden nacional).

¹⁶ El artículo 2 del Decreto 1645 de 1992 creó un Comité Especial en cada Departamento y en el Distrito de Bogotá, para estudiar, evaluar y resolver los casos que sobre amenazas a la vida e integridad se presenten contra el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos de orden nacional y nacionalizado.

que considerara necesarios para continuar con el mismo, pues, no era admisible, de ninguna manera, que la administración, en su afán de dar estricto cumplimiento al ordenamiento jurídico, sacrificara el deber constitucional que le asistía respecto del señor Arias López, esto es, el de salvaguardar y proteger, por encima de todo, su vida y su integridad; no obstante, esto no se hizo¹⁷.

En casos similares, esta Corporación ya se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Si bien el Estado Colombiano tiene el deber constitucional de proteger la vida de todas las personas residentes en el territorio nacional, dicha obligación cobra mayor fuerza cuando ciertas personas, bien por su condición política, ideológica, económica, religiosa, laboral como en este evento o de cualquier otra índole, ven amenazada su integridad personal, como ocurrió en el presente caso particular con la muerte del docente asesinado, crimen que pudo evitarse.

“Reconoce la Sala que el traslado de un docente de una institución educativa a otra ubicada en un municipio diferente no puede realizarse de un momento a otro, porque ello supone que se verifique la disponibilidad de los cargos vacantes en otras plazas; sin embargo, no se encontraron pruebas que den cuenta de que las entidades demandadas hubieran realizado las gestiones tendientes a lograr la reubicación del funcionario, distintas a la reunión del Comité donde se decidió que el profesor realmente estaba siendo amenazado y que debía ser trasladado para proteger su vida y a la comunicación que de esta decisión se hizo, en la misma reunión, al Secretario de Educación del Departamento.

“Advierte la Sala que la Resolución 15.316 del primero de noviembre de 1990, mediante la cual se creó en cada departamento el Comité Especial de Docentes Amenazados, le otorgó, a ese organismo, la facultad de estudiar y evaluar los casos que (sic) sobre amenazas a la vida e integridad personales de los docentes, atribución en virtud de la cual el Comité debía emitir unas recomendaciones que serían enviadas a la División de Planta

¹⁷ Al respecto, en casos similares en los que una persona ha requerido protección especial por parte del Estado, esta Corporación ha sostenido que, para que le sea exigible la prestación del servicio de seguridad, basta con que la administración tenga conocimiento de las amenazas en contra de una persona, sin que sea relevante la forma como obtuvo la información (ver sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera: del 10 de marzo de 2005, expediente 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; del 19 de junio de 1997, expediente 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández).

Docente y Ubicación Regional de Cargos del Ministerio de Educación Nacional o, en su defecto, a la División de Personal del Ministerio, para que procedieran a realizar las gestiones necesarias ante las autoridades nominadoras del respectivo departamento con el fin de lograr, en el menor tiempo posible, la reubicación del funcionario, actividad que no se cumplió en este caso. Tampoco se adoptaron medidas tendientes a proteger al docente mientras se realizaban las gestiones del traslado, pues tal y como lo refiere la citada resolución, el comité pudo solicitar, directamente o a través de la autoridad nominadora del orden departamental, la protección especial del docente a las autoridades de seguridad y vigilancia competentes o, incluso, hubiera podido concederle una licencia especial mientras se lograba su reubicación, de conformidad con las disposiciones que regulan los permisos y licencias de los docentes. Lo anterior indica que a pesar de que las entidades demandadas estuvieron en posibilidad de proteger al profesor amenazado, omitieron su deber.

“(…)

“Se concluye, pues, que la omisión en el deber de protección de la víctima configuró, en este caso, una falla del servicio imputable a las entidades demandadas, como quiera que ello produjo un resultado lesivo, el cual pudo evitarse con las medidas reclamadas, de suerte que será ésta la que deba responder por los perjuicios causados a la parte actora”¹⁸.

Es claro, entonces, que la jurisprudencia ha sido enfática en sostener que es deber del Estado brindar atención y protección a todas las personas que residen en su territorio, en especial a aquéllas que se encuentren en alta situación de vulnerabilidad y en riesgo de muerte por amenazas de terceros, para lo cual debe adoptar todas las medidas necesarias y que tenga a su alcance para garantizarle su seguridad, de suerte que, si omite tal obligación, compromete su responsabilidad y debe resarcir los daños que, con su conducta activa u omisiva, llegue a causar, tal como sucedió en el presente caso, en el que, pese a que la muerte de José Oscar Arias López fue causada por un tercero, el departamento del Tolima tenía conocimiento de que la víctima estaba amenazada de muerte y, sin embargo, no adelantó ninguna gestión tendiente a proteger su vida.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de octubre de 2007, expediente 22917, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el deber legal de protección y reubicación del señor José Oscar Arias López recaía en cabeza del departamento del Tolima, que éste tenía conocimiento de la situación de amenaza de muerte en que aquél estaba y que, sin embargo, no adelantó ningún estudio de riesgo ni le brindó la ayuda requerida, consistente en su reubicación en otro municipio, tal como él lo había solicitado, se declarará la responsabilidad de dicho departamento por los perjuicios causados a los demandantes, en virtud de la falla en el servicio, pues su omisión favoreció la causación del hecho lesivo, en tanto que, de haberse adoptado las medidas reclamadas, aquél habría podido evitarse.

4. Liquidación de perjuicios

Perjuicios morales

La parte actora acreditó el parentesco entre el señor José Oscar Arias López (víctima) y Oscar Fernando Arias Peralta (hijo), con el registro civil de nacimiento de este último¹⁹.

Por su parte, los testimonios practicados dieron fe de que José Oscar Arias López convivía con la señora María Deissy Peralta Reyes (compañera permanente) y sostenía una relación con ella; en efecto, los testigos así respondieron cuando se les preguntó con quién hacía vida marital el mencionado señor: *“El señor JOSE OSCAR ARIAS LOPEZ convivía (sic) con la señora MARIA DISSY (sic) PERALTA REYES”*²⁰, *“convivía con la señora MARIA DEISSY PERALTA REYES, él vivió con ella por espacio de 12 años”*²¹ y *“El señor OSCAR ARIAS LOPEZ convivía (sic) con la señora MARIA DEISSY PERALTA”*²².

En este sentido, la Sala da por probado el perjuicio moral que sufrieron los demandantes, con ocasión de la muerte de su padre y compañero, por cuanto, a partir de las reglas de la experiencia, se presume que el fallecimiento de un pariente cercano causa dolor, aflicción y congoja en quienes conforman su núcleo familiar, en atención a las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto. Así, entonces, habrá lugar a reconocer la suma equivalente en dinero a 100 smmlv a favor de cada uno de ellos.

¹⁹ Copia simple que obra a folio 7, c.1.

²⁰ Testimonio del señor Henry Macías Pérez (f. 82, c. pbas).

²¹ Testimonio de la señora Alcira Lozada Alvis (f. 84, c. pbas).

²² Testimonio de la señora Lucila Moreno Tapicero (f. 83, c. pbas).

Perjuicios materiales

Lucro cesante

Respecto de los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la parte actora probó que José Oscar Arias López percibía \$293.532²³ como celador nocturno del colegio Nicolás Ramírez, de Ortega, y \$400.000 como hornero de la panadería “La Francesa”²⁴; es decir, su salario mensual ascendía a \$693.532. Así las cosas, esta última será la suma a tener en cuenta por la Sala, para efectos de calcular la indemnización a favor de los demandantes.

Actualización de la renta

La renta actualizada (Ra) es igual a la renta histórica (valor del ingreso devengado mensualmente en el año de 2001), multiplicada por la cifra que arroje dividir el índice de precios al consumidor del mes anterior a la sentencia proferida por la Sala (índice final), por el índice de precios al consumidor vigente en el mes en el que perdió la vida el señor Arias López (noviembre de 2001) (índice inicial).

$$\begin{aligned} & \text{índice final - febrero/2014 (115,25)} \\ \text{Ra} = \text{R} (\$693.532) & \frac{\text{-----}}{\text{índice inicial - nov./2001 (66,50)}} \\ \\ \text{Ra} = & \$1'201.953 \end{aligned}$$

Dicha suma será incrementada en un 25%, por concepto de prestaciones sociales, esto es, \$300.488, lo cual arroja un total de \$1'502.441. La suma anterior será deducida en un 25%, porcentaje que se presume la víctima destinaba para sus gastos personales, esto es, \$375.610, lo cual arroja un total de \$1'126.831 a tener en cuenta para liquidar los perjuicios reclamados. Al dividir el valor anterior entre dos, correspondiente al número de personas que tienen derecho a tales perjuicios

²³ Certificado laboral, f. 5, c. pbas.

²⁴ Certificado laboral, f. 17, c. 1.

-compañera permanente e hijo-, se obtiene un total de \$563.415 para cada uno, suma con la cual se liquidará la indemnización (debida y futura) reclamada por los demandantes, así:

La liquidación respecto del hijo de la víctima se hará, desde el día de los hechos (16 de noviembre de 2001), hasta la fecha en que aquél cumpliría 25 años de edad (1 de abril de 2022), momento en que se presume que cesa la dependencia económica respecto de su padre. En cuanto a la señora María Deissy Peralta Reyes, la indemnización será calculada, desde la fecha en que se materializó el perjuicio, hasta el término de la vida probable de José Oscar Arias López²⁵.

Lucro cesante

Para María Deissy Peralta Reyes (compañera permanente)

Indemnización debida o consolidada

Comprende el período transcurrido desde la fecha de los hechos (16 de noviembre de 2001) hasta la fecha de esta sentencia (27 de marzo de 2014), para un total de 148,3 meses.

Aplicando la fórmula acostumbrada para estos efectos, se tiene lo siguiente:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

Donde “S” es el valor a pagar, “Ra” es la renta actualizada, “i” es una constante y “n” corresponde al período ya mencionado, esto es, 148,3 meses.

²⁵ Se tiene en cuenta la probabilidad de vida del señor Arias López, por ser la más corta, pues, al momento de su muerte, tenía 58 años de edad, mientras que su compañera tenía 34 años (f. 4 y 6, c. 1)

$$S = \$563.415 \frac{(1 + 0.004867)^{148,3} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$122'069.614$$

Indemnización futura

Se extiende por el tiempo que, según las tablas de la Superintendencia Bancaria, le quedaba de esperanza de vida a la víctima desde el día siguiente a la fecha de la presente providencia.

Para la fecha de ocurrencia de los hechos, la víctima tenía 58 años, es decir, tenía una probabilidad de vida de 21,05 años más, equivalentes a 252,6 meses²⁶.

Para el cálculo de la indemnización futura se descontará el número de meses que fueron liquidados por el período debido o consolidado (148,3), para así liquidar un número de meses igual a 104,3.

$$S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i (1 + i)^n}$$

Donde "S" es el valor a pagar, "Ra" es la renta actualizada, "i" es una constante y "n" corresponde al período mencionado, esto es, 104,3 meses, así:

$$S = \$563.415 \frac{(1 + 0.004867)^{104,3} - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{104,3}}$$

$$S = \$45'996.449$$

En este orden de ideas, el valor total de la indemnización por lucro cesante a favor de la señora María Deissy Peralta Reyes es de ciento sesenta y ocho millones sesenta y seis mil sesenta y tres pesos (\$168'066.063).

²⁶ Resolución No. 0497 del 20 de mayo de 1997, expedida por la Superintendencia Bancaria.

Para Oscar Fernando Arias Peralta (hijo)

Indemnización debida o consolidada

Comprende el período transcurrido desde la fecha de los hechos (16 de noviembre de 2001) hasta la fecha de esta sentencia (27 de marzo de 2014), para un total de 148,3 meses.

Aplicando la fórmula acostumbrada para estos efectos, se tiene lo siguiente:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

Donde "S" es el valor a pagar, "Ra" es la renta actualizada, "i" es una constante y "n" corresponde al período ya mencionado, esto es, 148,3 meses.

$$S = \$563.415 \frac{(1 + 0.004867)^{148,3} - 1}{0.004867}$$
$$S = \$122'069.614$$

Indemnización futura

Comprende el período transcurrido desde el día siguiente a la fecha de la sentencia (28 de marzo de 2014) hasta el 1 de abril del 2022, fecha en la que cumpliría 25 años de edad (96.1 meses).

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i(1+i)^n}$$

$$S = \$563.415 \frac{(1 + 0.004867)^{96.1} - 1}{i(1+i)^n}$$

$$0.004867 (1 + 0.004867)^{97.1}$$

$$S = \$43'162.475$$

En este orden de ideas, el valor total de la indemnización por lucro cesante a favor de Oscar Fernando Arias Peralta es de ciento sesenta y cinco millones doscientos treinta y dos mil ochenta y nueve pesos (\$165'232.089).

5. Condena en costas

En consideración a que no se evidencia temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

FALLA

REVÓCASE la sentencia del 12 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima y, en su lugar:

PRIMERO: DECLÁRASE probada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva propuesta por el Ministerio de Educación.

SEGUNDO: DECLÁRASE la falta de legitimación en la causa por pasiva del Colegio Nicolás Ramírez del municipio de Ortega.

TERCERO: DECLÁRASE patrimonialmente responsable al departamento del Tolima, por los perjuicios ocasionados a los demandantes con la muerte del señor José Oscar Arias López.

CUARTO: En consecuencia, **CONDÉNASE** al departamento del Tolima a pagar, a título de indemnización por perjuicios morales, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor de cada una de las siguientes personas: María Deissy Peralta Reyes y Oscar Fernando Arias López.

QUINTO: CONDÉNASE al departamento del Tolima a pagar, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la suma de ciento sesenta y ocho millones sesenta y seis mil sesenta y tres pesos (\$168'066.063), a favor de la señora María Deissy Peralta Reyes.

SEXTO: CONDÉNASE al departamento del Tolima a pagar, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la suma de ciento sesenta y cinco millones doscientos treinta y dos mil ochenta y nueve pesos (\$165'232.089), a favor del menor Oscar Fernando Arias Peralta.

SÉPTIMO: ABSTIÉNESE de condenar en costas.

OCTAVO: Una vez en firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOVENO: DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal

Administrativo del Tolima cumplirá los dictados del artículo 362 del C. de P.
C.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA