

**PRUEBA - Documentos aportados en copia simple / COPIA SIMPLE - Valor probatorio. Valoración probatoria / COPIA SIMPLE DE DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS - No pueden ser valorados / COPIA AUTENTICA DE DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS - Valor probatorio. Valoración probatoria**

A los documentos que fueron aportados en copia simple por la parte demandante, incluyendo los que hacen parte de la investigación disciplinaria n.º 015138786 adelantada por la Procuraduría General de la Nación, la Sala no les conferirá valor probatorio. Se reitera que por expresa remisión que el artículo 168 del Código Contencioso Administrativo hace al régimen probatorio previsto en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto a la admisibilidad, práctica y valoración de la prueba documental, las copias de documentos públicos y privados solo pueden ser aducidas o apreciadas como prueba dentro de un proceso judicial, si reúnen las exigencias contenidas en el artículo 254 del C. de P.C., entre las cuales se encuentra la diligencia de autenticación. Respecto de los documentos públicos y privados, y de los informes técnicos elaborados por instituciones oficiales que el Tribunal Administrativo del Meta, mediante auto del 4 de mayo de 1999 ordenó trasladar del proceso penal n.º 1224, seguido por la Dirección Regional de Fiscalías de Oriente, se tiene que gozan de mérito probatorio debido a que fueron aportados en copia auténtica y a que estuvieron a disposición de la parte demandada, la cual tuvo, entonces, la oportunidad de objetarlas y controvertirlas. La misma determinación se adoptará en relación con la copia autenticada de la decisión judicial que puso fin al proceso penal pues, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, las sentencias condenatorias y absolutorias o su equivalente (resolución de preclusión, cesación de procedimiento), en tanto son definitivas y hacen tránsito a cosa juzgada, sirven para acreditar la absolución proferida, y la existencia del hecho que fue objeto de investigación.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 168 / CODIGO PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 254

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la valoración de documentos en copia auténtica, consultar sentencia 2 de junio de 1994, exp. 9047; sentencia de 19 de noviembre de 1998, exp. 12124 y sentencia de 21 de septiembre de 2000, exp. 11766

**LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Ministerio de Defensa Nacional**

En su escrito de apelación, la representante del Ministerio de Defensa Nacional sugiere que el daño alegado por las demandantes no le es imputable en consideración a que esta entidad no tenía a su cargo la protección del diputado José Rodrigo García Orozco. La Sala no comparte el anterior razonamiento pues la demanda fue presentada contra la Nación, que es la persona jurídica con capacidad para comparecer al proceso. A lo sumo, el asunto haría referencia a una indebida representación, que tampoco se presenta en este caso, pues la entidad demandada estuvo debidamente representada. En efecto, al momento de presentación de la demanda, la Nación estaba representada por el "ministro (...) [o] en general, por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho", de acuerdo con el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, vigente para esa época. Sin duda, los hechos de la demanda, se dirigen, en conjunto, a imputar la omisión de la administración en la protección a la vida del diputado José Rodrigo García Orozco, respecto de actuaciones que involucran a las autoridades encargadas de tal deber, que se encuentran bajo la dirección del Ministerio de Defensa.15. De acuerdo con lo expuesto, la Nación

estuvo debidamente representada y ejerció su derecho de defensa de manera adecuada a través de la entidad a la que se imputa la responsabilidad que se demanda, en este caso el Ministerio de Defensa, de allí que no se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la apelante.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 149

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Fuerza pública / DAÑO ANTIJURIDICO - Muerte de Diputado de la Asamblea Departamental del Meta, militante de la Unión Patriótica. Sicarios / FUERZA PUBLICA - Omisión en el deber de adoptar medidas especiales de protección y prevención / IMPUTACION DEL DAÑO ANTIJURIDICO - Incumplimiento del deber especial de protección**

La Sala encuentra acreditado el daño pues está probado dentro del expediente que el señor José Rodrigo García Orozco falleció el 26 de noviembre de 1992 en la ciudad de Villavicencio, a consecuencia de varios disparos propinados por desconocidos que se movilizaban en una motocicleta. (...) La jurisprudencia de la Sala ha admitido que el incumplimiento del deber especial de protección a cargo de las autoridades compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Con base en este criterio, ha indicado que cuando el daño es causado por un agente no estatal, la administración será obligada a reparar si existe prueba de que la víctima o la persona contra la cual estaba dirigido el atentado solicitó protección a las autoridades y que éstas la retardaron, la omitieron o la prestaron de forma ineficiente. Ahora, es cierto que si el daño es previsible, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento, no es necesario que la víctima solicite expresamente que se preserve su vida o su integridad personal para que surja a cargo del Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección y prevención. Basta con demostrar que las autoridades tenían conocimiento de las amenazas o del peligro que enfrentaba la persona (...) La parte actora en este caso no logró acreditar que la víctima hubiera solicitado protección a las autoridades. No obstante, ello por sí solo no desvirtúa la falla del servicio imputada a la administración pues, se insiste, basta con demostrar que ésta tenía conocimiento de la situación de riesgo que enfrentaba la persona y que, aun así, omitió adoptar medidas especiales para protegerla. Las pruebas que obran dentro del expediente demuestran que José Rodrigo García Orozco, quien al momento de su muerte ocupaba el cargo de diputado de la Asamblea Departamental del Meta, pertenecía al partido político Unión Patriótica. Esta sola circunstancia es suficiente, a juicio de la Sala, para concluir que el señor García Orozco enfrentaba una situación especial de riesgo y que, por tal motivo, requería que se adoptaran medidas especiales para proteger su vida y su integridad personal.

**NOTA DE RELATORIA:** Consultar sentencia de 16 de febrero de 1995, exp. 9040; sentencia de 27 de junio de 1995, exp. 9266; sentencia de 3 de abril de 1995, exp. 9459; sentencia de 29 de marzo de 1996, exp. 10920; sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16894; sentencia de 19 de junio de 1997, exp. 11875; sentencia de 27 de marzo de 2008, exp. 16234; sentencia de 25 de febrero de 2009, exp. 18106 y sentencia de 1 de abril de 2009, exp. 16836

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Muerte de Diputado de la Asamblea Departamental del Meta, militante de la Unión Patriótica. Sicarios / PERSECUCION Y ASESINATO DE MIEMBROS DE LA UNION PATRIOTICA - Hecho suficientemente conocido y documentado / COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - Remisión de**

**copia de la presente sentencia**

La persecución y asesinato de los miembros de la UP es un hecho suficientemente conocido y documentado. En el ámbito interno existen diversas fuentes escritas que confirman que los atentados, intimidaciones y seguimientos contra sus militantes no constituyen hechos aislados sino que hicieron parte de un plan sistemático de exterminio, cuya existencia fue denunciada por los líderes de la UP ante distintas autoridades nacionales. De hecho existe una condena contra el Estado colombiano, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por el incumplimiento de la obligación de proteger y garantizar la vida de uno de los dirigentes de este partido político –el senador Manuel Cepeda Vargas– en un contexto conocido de ataques repetidos y sistemáticos contra sus integrantes. Por su parte, el Consejo de Estado también ha reconocido, a través de distintas y reiteradas decisiones, que la persecución emprendida contra los miembros de la Unión Patriótica en el país a finales de la década de 1980 y principios de los años 90 es un hecho notorio, y, de esta forma, ha declarado la responsabilidad patrimonial de la administración por la muerte violenta de varios miembros de esta organización política, sobre la base de que existe, en todos estos casos, un incumplimiento del deber especial de protección a cargo del Estado. (...) teniendo en cuenta que ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cursa una petición colectiva por violaciones de los derechos humanos cometidas contra miembros de la Unión Patriótica, el cual ya cuenta con informe de admisibilidad, se ordenará remitir una copia de esta sentencia con destino al Ministerio de Relaciones Exteriores, despacho de la Viceministra de Asuntos Multilaterales, para lo pertinente.

**NOTA DE RELATORIA:** Consultar sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 15985; sentencia de 1 de abril de 2009, exp. 16836; sentencia de 20 de noviembre de 2008, exp. 20511 y sentencia 3 de octubre de 2007, exp. 15985

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA SUBSECCION B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá D. C., ocho (8) de febrero de dos mil once (2012)

**Radicación número: 50001-23-31-000-1994-04605-01(22373)**

**Actor: LUZ HELENA SANCHEZ NEGRETE**

**Demandado: LA NACION-MINISTERIO DE DEFENSA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA; ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha veintiocho (28) de septiembre de 2001, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Meta, por medio de la cual se acogieron las pretensiones de la demanda.

## SÍNTESIS DEL CASO

El 26 de noviembre de 1992, aproximadamente a las 18:30 horas, el señor José Rodrigo García Orozco fue atacado frente a su lugar de residencia en la ciudad de Villavicencio por sicarios que se desplazaban en una motocicleta y que le propinaron varios disparos, causándole la muerte de forma inmediata. Al momento de su fallecimiento, la víctima se desempeñaba como diputado de la Asamblea Departamental del Meta para el periodo constitucional 1992-1994, cargo para el cual había sido elegido en representación del partido político Unión Patriótica.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 21 de noviembre de 1994 ante el Tribunal Administrativo del Meta (f. 36 a 53, c. ppal), la señora Luz Helena Sánchez Negrete<sup>1</sup>, actuando en nombre y en representación de las menores de edad Linda Carol, Tania Marinela, Hada Luz y Jenny Paola García Méndez, presentó demanda de reparación directa con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

1. La Nación, Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, Policía Nacional- es responsable administrativa y comercialmente de todos los perjuicios tanto materiales como morales ocasionados a sus hijas, con el homicidio de que fue víctima su señor padre JOSÉ RODRIGO GARCÍA OROZCO.
2. Como consecuencia de la declaración anterior, condénese a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, Policía Nacional- a pagarle por concepto de daños materiales padecidos y que seguirán padeciendo, a las demandantes hijas del occiso con quien compartían techo, la cuantía que resulte de las bases demostradas en el curso del proceso, reajustadas a la fecha de ejecutoria de la providencia que la imponga. Igualmente pagará los intereses compensatorios de las sumas que por éste (sic) concepto se condenen, desde el 26 de noviembre de 1992, hasta la fecha de ejecutoria de la providencia y el pago efectivo de estas sumas por parte de las autoridades responsables.  
El pago del equivalente del gramo oro al tiempo de la sentencia se hará con base en el certificado de su valor expedido por el Banco de la República.
3. Declárase responsable a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, Policía Nacional y como consecuencia de la anterior declaración, condénese a pagarle a las demandantes por concepto de daños morales lo siguiente:  
A todas y cada una de las hijas de JOSÉ RODRIGO GARCÍA OROZCO las menores LINDA CAROL, TANIA MARINELA,

---

<sup>1</sup> La señora Luz Helena Sánchez fue designada como curadora dativa de las menores Linda Carol, Ada Luz, Jenny Paola y Tania Marinela García Méndez por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de la ciudad de Montería (Córdoba), mediante auto del 4 agosto de 1993 (f. 69, c. ppal).

HADA LUZ y JENNY PAOLA GARCÍA MÉNDEZ el valor de un mil (1.000) gramos oro puro por partes iguales.

1.1 En respaldo de sus pretensiones, la parte actora señaló que el Estado es responsable de la muerte del señor José Rodrigo García Orozco, ocurrida el 26 de noviembre de 1992 en la ciudad de Villavicencio, porque poco antes de que éste fuera asesinado por dos sicarios que se movilizaban en una motocicleta, tomó la decisión de retirarle el servicio de escolta, pese a que conocía del grave riesgo que enfrentaba por razón de su pertenencia al partido político Unión Patriótica (UP). Concluye que se presenta en este caso una falla del servicio por omisión porque el Estado no adoptó medidas para proteger la vida del señor Orozco en un contexto caracterizado por graves hechos de violencia cometidos contra los militantes de la UP.

## II. Trámite procesal

2. En el escrito de contestación de la demanda, la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, actuando mediante apoderada judicial, manifestó oponerse a las pretensiones de la misma por cuanto el daño es imputable a personas ajenas a la institución. Agregó que al señor Orozco no se le negó ni se le suspendió el servicio de protección, y que si el atentado se cometió fue porque “los enemigos de la paz se las ingenian para perpetrar ésta (sic) clase de crímenes, quedando muchas veces impunes (sic), utilizando mecanismos imprevisibles” (f. 82-83, c. ppal).

3. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas, la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Meta profirió sentencia de primera instancia el 28 de septiembre 2001 (f. 473-495, c. 6) y en ella resolvió lo siguiente:

Primero.- Declárase administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional por la muerte del señor José Rodrigo García Orozco, ocurrida el 26 de noviembre de 1992.

Segundo.- Como consecuencia de la anterior declaración, condénase a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional a pagar a las demandantes:

1- Por concepto de perjuicios morales subjetivos para cada una de las hijas de la víctima Linda Carol, Hada Luz, Jenny Paola y Tania Marinela García Méndez, representada ésta última por la señora Luz Helena Sánchez Negrete o quien la haya sustituido, el valor equivalente a mil (1000) gramos oro. El precio del oro se determinará conforme a certificación que expida el Banco de la República para la fecha de ejecutoria de esta providencia.

2- Por concepto de perjuicios materiales las siguientes sumas, así:

A Linda Carol García Méndez: \$71.193.100.00

A Hada Luz García Méndez: \$94.513.990.00

A Jenny Paola García Méndez: \$113.128.020.00

A Tania Marinela García Méndez: \$131.842.606.00

3.1. A juicio del Tribunal, la muerte de José Rodrigo García Orozco es imputable a la entidad demandada por no haber adoptado medidas para proteger su vida y su integridad personal. Aduce que la ausencia de pruebas que acrediten que la víctima había solicitado protección a las autoridades militares y de policía, no exonera de responsabilidad a la demandada debido a que la persecución y exterminio de los miembros de la Unión Patriótica era un hecho notorio, por lo cual no era difícil ni imposible para dichas autoridades prever que este ciudadano podía

correr la misma suerte de sus copartidarios y la de su esposa, quien también murió asesinada. Dice la sentencia:

En el caso del señor José Rodrigo García Orozco, el ser militante del movimiento político Unión Patriótica, cuya persecución y eliminación de sus militantes era un hecho de notoriedad nacional, y de que en tal condición representaba a dicho movimiento en la Asamblea Departamental del Meta, como diputado para el periodo comprendido entre 1992 y 1994, de una parte; y de otra el hecho de que su señora esposa y madre de sus hijas, igualmente miembro de la Unión Patriótica, hubiese sido también asesinada (...), además de las denuncias que ante el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Gobierno, fueron hechas por Álvaro Vásquez R. y Aida Abella E. en escrito fechado el 11 de junio de 1992 (...), en criterio de la Sala y conforme con lo expresado por el H. Consejo de Estado al resolver sobre la responsabilidad del Estado por las muertes violentas de los doctores Jaime Pardo Leal y Enrique Low Murta<sup>2</sup> (sic), eran razones suficientes para que el señor García Orozco hubiera recibido de los organismos militares, de policía y de seguridad del Estado la protección necesaria que le garantizara su vida, sin necesidad de que mediara petición expresa de aquél.

4. Contra la anterior decisión, la parte demandada interpuso oportunamente recurso de apelación (f. 503-505, c. 6), con el fin de que se modifique y aclare el contenido del fallo proferido por el a-quo en consideración a que (i) existen dos demandas tramitadas por el Tribunal Administrativo del Meta con fundamento en los mismos hechos, las cuales fueron resueltas en sentidos opuestos, así: la radicada con el n.º 4604, donde figura como demandante Elizabeth Neira Benavides, denegó las pretensiones de la demanda, mientras que la que motiva este recurso de apelación las acogió y; (ii) la condena en este proceso se profirió contra el Ministerio de Defensa Nacional, pese a que el deber de protección – cuyo incumplimiento constituye el fundamento jurídico del fallo– no era exigible a esta entidad. Advierte que “con esta diversidad de criterios jurisprudenciales las entidades demandadas no saben a qué atenerse pues con la existencia de demandas por los mismos hechos se falla en sentido diferente, estableciendo la responsabilidad de mi representado [pese a que] es de conocimiento general que tanto el Ministerio de Defensa Nacional como la Policía Nacional tiene presupuesto independiente para asumir el pago de las condenas o conciliaciones”.

5. Dentro del término para alegar de conclusión en segunda instancia la parte actora solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia con fundamento en que se configura en este caso una falla del servicio por omisión del deber de protección (f. 512-517, c. 6). En similar sentido, se pronunció la Procuradora Quinta Delegada ante el Consejo de Estado, quien indicó que la situación de orden público existente en ese momento en el país, caracterizada por graves hechos de violencia política cometidos contra los militantes de la Unión Patriótica, imponían al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para proteger la vida del señor García Orozco. Por ello, es indiferente que la víctima hubiera solicitado o no expresamente que se le asignara un servicio de escolta, pues el daño era previsible teniendo en cuenta que otros integrantes de este partido político, incluyendo a su esposa, la señora María Mercedes Méndez de García,

---

<sup>2</sup> [1] Sección Tercera, sentencia del 30 de octubre de 1997, expediente 10958, magistrado ponente doctor Ricardo Hoyos Duque y sentencia de 19 de junio de 1997, expediente 11.875, magistrado ponente doctor Daniel Suárez Hernández.

habían sufrido atentados y persecuciones en los meses anteriores al 26 de noviembre de 1992 (f. 520-529, c. 6).

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

6. El Consejo de Estado es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta en un proceso que, por su cuantía, determinada al momento de la interposición de la demanda, tiene vocación de doble instancia<sup>3</sup>. Se aplican en este punto las reglas anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998.

### II. Validez de los medios de prueba

7. A los documentos que fueron aportados en copia simple por la parte demandante, incluyendo los que hacen parte de la investigación disciplinaria n.º 015138786 adelantada por la Procuraduría General de la Nación, la Sala no les conferirá valor probatorio. Se reitera que por expresa remisión que el artículo 168 del Código Contencioso Administrativo hace al régimen probatorio previsto en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto a la admisibilidad, práctica y valoración de la prueba documental, las copias de documentos públicos y privados solo pueden ser aducidas o apreciadas como prueba dentro de un proceso judicial, si reúnen las exigencias contenidas en el artículo 254 del C. de P.C., entre las cuales se encuentra la diligencia de autenticación.

8. Respecto de los documentos públicos y privados, y de los informes técnicos elaborados por instituciones oficiales que el Tribunal Administrativo del Meta, mediante auto del 4 de mayo de 1999 (f. 301, c. ppal), ordenó trasladar del proceso penal n.º 1224, seguido por la Dirección Regional de Fiscalías de Oriente<sup>4</sup>, se tiene que gozan de mérito probatorio debido a que fueron aportados en copia auténtica (f. 391, c. ppal) y a que estuvieron a disposición de la parte demandada, la cual tuvo, entonces, la oportunidad de objetarlas y controvertirlas.

9. La misma determinación se adoptará en relación con la copia autenticada de la decisión judicial que puso fin al proceso penal pues, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, las sentencias condenatorias y absolutorias o su equivalente (resolución de preclusión, cesación de procedimiento), en tanto son definitivas y hacen tránsito a cosa juzgada, sirven para acreditar la absolución

---

<sup>3</sup> En la demanda, presentada el 21 de noviembre de 1994, la pretensión mayor, correspondiente al lucro cesante, fue estimada en \$43 200 000. Por estar vigente al momento de la interposición del recurso de apelación que motiva esta sentencia, se aplica en este punto el artículo 2º del Decreto 597 de 1988 *“por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones”*, que modifica el numeral 10 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y que dispone que la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 1994 fuera de doble instancia, debe ser superior a \$9 610 000.

<sup>4</sup> Inicialmente la investigación penal por el homicidio de José Rodrigo García Orozco correspondió a la Unidad Especializada de Terrorismo, con sede en Bogotá, de la Fiscalía General de la Nación, y se radicó con el n.º 16.460. Su reparto a la Dirección Regional de Fiscalías de Oriente se ordenó mediante auto del 13 de septiembre de 1995 (f. 223, c. de pruebas 3).

proferida, y la existencia del hecho que fue objeto de investigación<sup>5</sup>.

### III. Hechos probados

10. De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso, se tienen probados los siguientes hechos relevantes:

10.1. El 26 de noviembre de 1992, aproximadamente a las 18:30 horas, el señor José Rodrigo García Orozco fue atacado frente a su lugar de residencia en la ciudad de Villavicencio por sicarios que se desplazaban en una motocicleta y que le propinaron varios disparos, causándole la muerte de forma inmediata (copia autenticada del acta de levantamiento del cadáver –f. 1, c. de pruebas 3–; copia autenticada de la providencia de 18 de agosto de 1994, proferida por la Unidad Especializada de Terrorismo de la Fiscalía General de la Nación, mediante la cual se resolvió la situación jurídica de Germán Ramírez Devia –f. 474-481, c. de pruebas 4–).

10.2. En el momento de su muerte, el señor García Orozco se desempeñaba como diputado de la Asamblea Departamental del Meta para el periodo constitucional 1992-1994, cargo para el cual había sido elegido en representación del partido político Unión Patriótica (original de la constancia expedida por la Asamblea Departamental del Meta –f. 320, c. ppal–; copia autenticada del acta de posesión n.º 001 de 1992, correspondiente a la sesión de instalación de la Asamblea Departamental del Meta, realizada el 1º de octubre de 1992 –f. 321-335, c. ppal–; copia autenticada del acta parcial del escrutinio de votos para Asamblea de las elecciones realizadas el 8 de marzo de 1992, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil –f. 306, c. ppal–).

10.3. La investigación penal por el homicidio de José Rodrigo García Orozco, terminó el 11 de marzo de 1996 con la decisión, adoptada por la Dirección Regional de Fiscalías de Oriente, de precluir la investigación a favor del sindicato Germán Ramírez Devia (copia autenticada de la resolución de preclusión de la investigación –f. 384-389, c. de pruebas 3–).

10.4. Pocos meses antes del homicidio del diputado José Rodrigo García Orozco, su esposa, María Mercedes Méndez de García, quien ocupó el cargo de alcaldesa de El Castillo (Meta) en representación de la Unión Patriótica, también fue asesinada junto con otros de sus copartidarios (copia autenticada del registro civil de defunción –f. 134, c. ppal–; copia autenticada del informe n.º 307 de fecha 16 de noviembre de 1995, elaborado por el C.T.I Regional Oriente de la Fiscalía General de la Nación –f. 335, c. de pruebas 3–).

### IV. Problema jurídico

11. Compete a la Sala determinar, en primer término, si existe en este caso una falta de legitimación en la causa por pasiva por no ser el Ministerio de Defensa la entidad llamada a proteger la vida y la integridad personal del diputado a la Asamblea Departamental del Meta y militante de la Unión Patriótica, José Rodrigo García Orozco. Luego, deberá establecer si el daño alegado por las demandantes

---

<sup>5</sup> Al respecto, véase, entre otras, las siguientes sentencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado: 2 de junio de 1994, exp. 9047, C.P. Daniel Suárez Hernández; 19 de noviembre de 1998, exp. 12.124, C.P. Daniel Suárez Hernández, y 21 de septiembre de 2000, exp. 11.766, C.P. Alier Eduardo Hernández.

era previsible en consideración a las circunstancias políticas del momento y si el mismo es imputable al Estado a título de falla del servicio por haber omitido adoptar medidas efectivas para conjurarlo o prevenirlo.

#### V. La legitimación en la causa por pasiva

12. En su escrito de apelación, la representante del Ministerio de Defensa Nacional sugiere que el daño alegado por las demandantes no le es imputable en consideración a que esta entidad no tenía a su cargo la protección del diputado José Rodrigo García Orozco.

13. La Sala no comparte el anterior razonamiento pues la demanda fue presentada contra la Nación, que es la persona jurídica con capacidad para comparecer al proceso. A lo sumo, el asunto haría referencia a una indebida representación, que tampoco se presenta en este caso, pues la entidad demandada estuvo debidamente representada.

14. En efecto, al momento de presentación de la demanda, la Nación estaba representada por el “ministro (...) [o] en general, por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho”, de acuerdo con el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, vigente para esa época. Sin duda, los hechos de la demanda, se dirigen, en conjunto, a imputar la omisión de la administración en la protección a la vida del diputado José Rodrigo García Orozco, respecto de actuaciones que involucran a las autoridades encargadas de tal deber, que se encuentran bajo la dirección del Ministerio de Defensa.

15. De acuerdo con lo expuesto, la Nación estuvo debidamente representada y ejerció su derecho de defensa de manera adecuada a través de la entidad a la que se imputa la responsabilidad que se demanda, en este caso el Ministerio de Defensa, de allí que no se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la apelante.

#### VI. El juicio de responsabilidad

16. La Sala encuentra acreditado el daño pues está probado dentro del expediente que el señor José Rodrigo García Orozco falleció el 26 de noviembre de 1992 en la ciudad de Villavicencio, a consecuencia de varios disparos propinados por desconocidos que se movilizaban en una motocicleta.

17. En cuanto al régimen de responsabilidad aplicable, la parte demandante alega que la muerte del señor José Rodrigo García Orozco es imputable al Estado por haber omitido adoptar medidas efectivas para proteger su vida y su integridad personal pese a que conocía que aquél se encontraba en una situación especial de riesgo por causa de su pertenencia al partido político Unión Patriótica. Agrega que la falla del servicio en este caso es ostensible porque las directivas de la UP formularon varias solicitudes formales de protección y porque la Policía Nacional retiró inexplicablemente el servicio de escolta asignado al señor García Orozco poco antes de su fallecimiento.

18. La jurisprudencia de la Sala ha admitido que el incumplimiento del deber especial de protección a cargo de las autoridades compromete la responsabilidad patrimonial del Estado. Con base en este criterio, ha indicado que cuando el daño es causado por un agente no estatal, la administración será obligada a reparar si existe prueba de que la víctima o la persona contra la cual estaba dirigido el atentado solicitó protección a las autoridades y que éstas la retardaron, la

omitieron o la prestaron de forma ineficiente<sup>6</sup>.

19. Ahora, es cierto que si el daño es previsible, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento, no es necesario que la víctima solicite expresamente que se preserve su vida o su integridad personal para que surja a cargo del Estado la obligación de adoptar medidas especiales de protección y prevención. Basta con demostrar que las autoridades tenían conocimiento de las amenazas o del peligro que enfrentaba la persona<sup>7</sup>. Al respecto, ha dicho la Sala:

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 o de cualquier otra índole, ven amenazada su integridad personal, como ocurrió en el presente caso particular con la muerte del dirigente político asesinado, crimen que pudo evitarse puesto que el Gobierno Nacional sabía de las amenazas de muerte que se cernían en su contra y no hizo nada para evitarla o al menos disuadir a los victimarios<sup>8</sup>.

20. La parte actora en este caso no logró acreditar que la víctima hubiera solicitado protección a las autoridades. No obstante, ello por sí solo no desvirtúa la falla del servicio imputada a la administración pues, se insiste, basta con demostrar que ésta tenía conocimiento de la situación de riesgo que enfrentaba la persona y que, aun así, omitió adoptar medidas especiales para protegerla.

21. Las pruebas que obran dentro del expediente demuestran que José Rodrigo García Orozco, quien al momento de su muerte ocupaba el cargo de diputado de la Asamblea Departamental del Meta, pertenecía al partido político Unión Patriótica. Esta sola circunstancia es suficiente, a juicio de la Sala, para concluir que el señor García Orozco enfrentaba una situación especial de riesgo y que, por tal motivo, requería que se adoptaran medidas especiales para proteger su vida y su integridad personal.

22. La persecución y asesinato de los miembros de la UP es un hecho suficientemente conocido y documentado. En el ámbito interno existen diversas fuentes escritas<sup>9</sup> que confirman que los atentados, intimidaciones y seguimientos

---

<sup>6</sup> Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2007, exp. 16.894, C.P. Enrique Gil Botero. En el mismo sentido, véanse las sentencias de 19 de junio de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, de 27 de marzo de 2008, exp. 16.234, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, de 25 de febrero de 2009, exp. 18.106, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y de 1º de abril de 2009, exp. 16.836, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 15.985, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el Informe del Defensor del Pueblo para el Gobierno, el Congreso y el Procurador General de la Nación titulado *“Estudio de casos de homicidio de miembros de la Unión Patriótica y Esperanza, Paz y Libertad”*, octubre de 2002; Iván David Ortiz, *El Genocidio Político contra la Unión Patriótica*, Universidad Nacional de Colombia, 2009; *La resistencia al olvido. La prolongación de la existencia a pesar del genocidio político contra la Unión Patriótica*, Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS, 2006; Martín Emilio

contra sus militantes no constituyen hechos aislados sino que hicieron parte de un plan sistemático de exterminio, cuya existencia fue denunciada por los líderes de la UP ante distintas autoridades nacionales. De hecho existe una condena contra el Estado colombiano, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>10</sup>, por el incumplimiento de la obligación de proteger y garantizar la vida de uno de los dirigentes de este partido político –el senador Manuel Cepeda Vargas– en un contexto conocido de ataques repetidos y sistemáticos contra sus integrantes.

23. Por su parte, el Consejo de Estado también ha reconocido, a través de distintas y reiteradas decisiones, que la persecución emprendida contra los miembros de la Unión Patriótica en el país a finales de la década de 1980 y principios de los años 90 es un hecho notorio<sup>11</sup> y, de esta forma, ha declarado la responsabilidad patrimonial de la administración por la muerte violenta de varios miembros de esta organización política, sobre la base de que existe, en todos estos casos, un incumplimiento del deber especial de protección a cargo del Estado.

24. Por ejemplo, al resolver la demanda de reparación directa presentada por los familiares del doctor Jaime Pardo Leal, ocurrida el 11 de octubre de 1987, en el municipio de Tena, Cundinamarca, esta Corporación se refirió al peligro real que corrían los dirigentes de las organizaciones políticas de izquierda en el país y a la omisión de las autoridades de brindarles seguridad a pesar de tener conocimiento de esta situación, por lo que declaró la responsabilidad patrimonial del Estado, en los siguientes términos:

En el caso concreto, se sabe que el doctor Pardo Leal participó en abril de 1986 en las elecciones presidenciales como candidato del Movimiento Unión Patriótica -UP- Partido Comunista Colombiano (f. 2 cdo. 2) y desde el 11 de junio de 1987, hasta el día de su muerte, actuó como presidente del Partido Unión Patriótica (f. 5 ib.) aunque en agosto de 1986 firmaba en tal calidad (f. 42 cdo. 2, p. 20) documentos expedidos por ese movimiento político, sometido a la más implacable persecución mediante la eliminación física de sus militantes, hecho de notoriedad nacional que fue denunciado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el 24 de septiembre de 1986 (f. 42 cdo. 2).

El carácter de líder de la oposición, presidente de un partido político perseguido y diezmado violentamente, debería, por esa sola circunstancia, ser suficiente para que el doctor Pardo Leal recibiera del Estado a través de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad, sin necesidad de requerimiento previo, la protección adecuada para garantizarle la vida, si no de manera absoluta, al menos en el mayor grado posible.

En el caso que se examina, conforme lo relatado por los testigos...apenas sí ante las reiteradas peticiones del doctor Pardo y

---

Rodríguez, *Podrán matar la flor pero no la primavera: el genocidio de la Unión Patriótica*, Bogotá, 2005, entre otros.

<sup>10</sup> Corte IDH, sentencia de 26 de mayo de 2010.

<sup>11</sup> Véanse, entre otras, las siguientes sentencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado: 1º de abril de 2009, exp. 16.836, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, 20 de noviembre de 2008, exp. 20.511, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, 3 de octubre de 2007, exp. 15.985, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

de dirigentes de su movimiento, el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- asignó un precario servicio de escoltas personales, sin relevos, que únicamente lo acompañaban en los desplazamientos que hacía. No permanecían en su residencia, en muchas ocasiones no tenían vehículo, no existía una vigilancia permanente. Incluso no se encontraban prestando servicio el día de los hechos, sin que se sepa el motivo de la ausencia, pues mientras el testigo Luís Ernesto Flórez dice que el doctor Pardo le comentó que no sabía si “no había escolta disponible para que lo acompañara o los carros estaban varados” (f. 38 cdo. 2), el D.A.S. informa que los detectives manifestaron después de los hechos que el doctor Jaime Pardo y su esposa dijeron no requerir escolta ese fin de semana porque permanecerían en su residencia (f. 44 cdo. 2)<sup>12</sup>.

25. Por lo demás, las pruebas obrantes dentro del expediente indican que para la época en que se produjo el homicidio del diputado García Orozco ocurrieron hechos similares en el departamento del Meta contra miembros de la Unión Patriótica<sup>13</sup>, incluyendo a la ex alcaldesa del municipio de El Castillo (Meta) y esposa de la víctima, señora María Mercedes Méndez de García<sup>14</sup>.

26. Se tiene así que las autoridades tenían conocimiento de la situación de peligro que enfrentaban todos los miembros de la UP por cuenta de los asesinatos e intimidaciones cometidas en su contra en distintas regiones del país, y especialmente, en el departamento del Meta. En consecuencia, con independencia de que la víctima hubiera solicitado o no protección a las autoridades, éstas tenían la obligación de adoptar, de oficio, medidas especiales para preservar su vida y su integridad personal.

27. Las pruebas aportadas al proceso indican, sin embargo, que el diputado García Orozco no contaba, para la época de los hechos, con protección especial a cargo del Estado. Así consta en el oficio n.º 1173 del 30 de agosto de 1996, suscrito por el Comandante Operativo del Departamento de Policía del Meta (f. 151, c. ppal):

Para el año de 1992, el señor JOSÉ RODRIGO GARCÍA OROZCO se desempeñaba como Inspector Municipal (sic), no se tienen antecedentes de ningún estamento de esa localidad acerca de si tenía escolta para su seguridad. Por parte de la Policía no se tenía

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10.958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>13</sup> El fragmento del reporte elaborado por la Fundación Reiniciar, trasladado del proceso penal n.º 1224, da cuenta de cuatro homicidios y dos intentos de homicidio cometidos contra miembros de la UP en el departamento del Meta ocurridos entre agosto de 1989 y noviembre de 1992 (f. 473, c. de pruebas 4). De acuerdo con la información consignada en su página web, Reiniciar es *“una organización no gubernamental dedicada a exigir el disfrute de los derechos y libertades de colombianos y colombianas, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado y consagradas en la Constitución”*. [www.reiniciar.org](http://www.reiniciar.org)

<sup>14</sup> El 3 de junio de 1992, la señora Méndez de García fue asesinada junto con otras cuatro personas, todas pertenecientes al partido político Unión Patriótica, en el sitio conocido como Caño Sibao en la vía que conduce del municipio de Granada a la población de El Castillo, en el departamento del Meta. Por estos hechos, ya existe una condena proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional. Véase la sentencia de 11 de febrero de 2009, exp. 23.067, C.P. Enrique Gil Botero.

escolta, puesto que había sido levantada el día 170392, después de haber sido asaltada por la guerrilla. En la estación de Policía San Carlos de Guaroa no existen archivos anteriores a la toma por parte de la subversión, los cuales fueron destruidos en ese hecho.

28. Esta omisión en la que incurrieron las autoridades estatales al no brindarle protección al diputado García Orozco constituye, a juicio de la Sala, la fuente del daño alegado por las demandantes pues, sin duda alguna, esta circunstancia puso a la víctima a merced de los sicarios, que no encontraron ningún obstáculo para cumplir su propósito criminal.

29. Le asiste razón, entonces, al Tribunal a-quo cuando señala que, al margen de que la víctima no hubiera solicitado protección, su muerte es imputable al Estado por no haber adoptado medidas especiales para preservar su vida pese a que el daño era previsible teniendo en cuenta que el diputado García Orozco pertenecía a un partido político de izquierda –Unión Patriótica–, cuyos miembros para ese momento y desde hacía varios años eran objeto de graves y repetidos ataques en distintas regiones del país.

30. Con fundamento en lo anterior, la Sala confirmará la sentencia apelada en cuanto declaró la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional por la muerte violenta del diputado de la Asamblea Departamental del Meta y militante de la Unión Patriótica, José Rodrigo García Orozco.

31. Ahora bien, teniendo en cuenta que ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cursa una petición colectiva por violaciones de los derechos humanos cometidas contra miembros de la Unión Patriótica, el cual ya cuenta con informe de admisibilidad<sup>15</sup>, se ordenará remitir una copia de esta sentencia con destino al Ministerio de Relaciones Exteriores, despacho de la Viceministra de Asuntos Multilaterales, para lo pertinente.

#### VI. Perjuicios

32. El Tribunal Administrativo del Meta condenó al Ministerio de Defensa Nacional al pago de mil (1 000) gramos a favor de cada una de las demandantes –Jenny Paola, Hada Luz, Linda Carol y Tania Marinela García Méndez–, cuyo parentesco con el señor José Rodrigo García Orozco se encuentra acreditado a través de las copias autenticadas de los correspondientes registros civiles de nacimiento (f. 5, 7, 8 y 237, c. ppal).

33. Si bien este punto de la sentencia no fue objeto de apelación, la Sala modificará la condena en consideración a que la jurisprudencia abandonó el criterio de remisión al oro, de manera que en la actualidad las indemnizaciones se fijan en moneda legal colombiana y su quantum se determina por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio, pero partiendo de la base que el Consejo de Estado ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los eventos en que aquél se presente en su mayor grado de intensidad<sup>16</sup>, como ocurre en este caso, en el que se demanda indemnización por la muerte de un familiar.

---

<sup>15</sup> Informe n.º 5/97, caso 11.227, 12 de marzo de 1997.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 13.232-15.646, C.P. Alier Eduardo Hernández.

34. De acuerdo con lo anterior, el valor de la indemnización debida a Jenny Paola, Hada Luz, Linda Carol y Tania Marinela García Méndez por concepto de perjuicios morales se fija en la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una de ellas.

35. En cuanto a los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la Sala se limitará a actualizar el valor de las sumas ya reconocidas debido a que ninguna de las partes impugnó este aparte de la decisión pese a que el Tribunal tomó el monto menor de los ingresos del occiso certificado por la Asamblea Departamental del Meta (\$ 1 152 000)<sup>17</sup> y a que el diputado García Orozco tenía en realidad cinco hijas –la menor de las cuales es parte dentro de un proceso distinto promovido por los mismos hechos<sup>18</sup>– por lo cual el valor de la renta actualizada debía distribuirse entre todas ellas por partes iguales, dando como resultado una indemnización menor.

36. Aplicando la fórmula reiteradamente utilizada por la jurisprudencia, se tiene que la renta actualizada (Ra) es igual a la renta histórica multiplicada por el índice de precios al consumidor del mes anterior a esta sentencia (enero de 2012), dividido por el índice vigente en el mes en que se dictó la sentencia de primera instancia (septiembre de 2001).

Demandante	Indemnización primera instancia	Ra = Rh $\frac{109,95}{66,30}$
Linda Carol García Méndez	\$71 193 100	\$118 064 575
Hada Luz García Méndez	\$94 513 990	\$156 739 264
Jenny Paola García Méndez	\$113 128 020	\$187 608 232
Tania Marinela García Méndez	\$131 842 606	\$218 643 960

37. Por último, la Sala no hará ninguna referencia a la decisión del Tribunal de negar el reconocimiento del daño emergente solicitado en la demanda en consideración a que este punto de la sentencia no fue apelado por la parte interesada.

#### VII. Costas

38. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

<sup>17</sup> Obran dentro del expediente dos certificaciones distintas expedidas por la pagadora de la Asamblea Departamental del Meta acerca del valor de los ingresos mensuales del occiso. La primera, aportada al proceso por la parte demandante, indica que éstos ascendían a la suma de \$1 800 000, incluyendo sueldo básico mensual y gastos de representación (f. 13, c. ppal). La segunda, remitida al proceso por solicitud del *a-quo*, señala que el occiso devengó, en su condición de diputado, la suma de \$1 152 000 (c. 319, c. ppal).

<sup>18</sup> El proceso se encuentra radicado con el n.º 50001-23-31-000-1994-04604-01, exp. 20089, actor: Elizabeth Neira Benavides.

## RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de fecha veintiocho (28) de septiembre de 2001, dictada por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Meta, en cuanto declaró la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional por la muerte del señor José Rodrigo García Orozco, ocurrida el 26 de noviembre de 1996.

SEGUNDO. MODIFICAR el valor de las indemnizaciones que la Nación, Ministerio de Defensa Nacional deberá pagar a las demandantes como consecuencia de lo resuelto en el punto anterior, las cuales quedarán así:

1- Por concepto de perjuicios morales subjetivos para cada una de las demandantes Linda Carol, Hada Luz, Jenny Paola y Tania Marinela García Méndez, representada ésta última por la señora Luz Helena Sánchez Negrete o quien la haya sustituido, el valor equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2- Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, las siguientes sumas de dinero: a Linda Carol García Méndez: \$118 064 575; a Hada Luz García Méndez: \$156 739 264; a Jenny Paola García Méndez: \$187 608 232 y a Tania Marinela García Méndez: \$218 643 960.

TERCERO. DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO. Sin condena en costas.

QUINTO. Remitir, por conducto de la Secretaría de esta Sección, copia de esta sentencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, despacho de la Viceministra de Asuntos Multilaterales, para lo pertinente.

SEXTO. Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

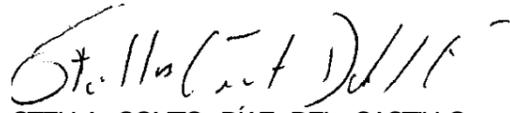
SÉPTIMO. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán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

En firme este proveído, devuélvase al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE.



DANILO ROJAS BETANCOURTH  
Presidente



STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO  
CORREA PALACIO



RUTH STELLA