



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

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

Expediente: 20 089

Radicación: 50001-23-31-000-1994-04604-01

Actor: Elizabeth Neira Benavides

Demandado: La Nación-Ministerio de Defensa

Referencia: Apelación sentencia. Acción de reparación directa

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de fecha siete (7) de diciembre de 2000, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Meta, por medio de la cual se denegaron 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. 28-44, c. ppal), la señora Elizabeth Neira Benavides, actuando en nombre propio y en representación de su hija menor de edad Diana Alexandra García Neira, 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 su compañera permanente y a su hija, con el homicidio de que fue víctima su compañero permanente y 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 compañera permanente e hija 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 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 ELIZABETH NEIRA BENAVIDES en su condición de compañera y madre de su menor hija, el valor de un mil (1.000) gramos oro puro.  
A la hija del occiso DIANA ALEXANDRA GARCÍA NEIRA, el valor de un mil (1.000 gr.) gramos oro puro.*

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 pocos días 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. 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 atenerse a lo que resulte probado en el proceso (f. 55-57, c. ppal). No obstante, adujo en defensa de la entidad que no existe falla del servicio imputable a la administración pues *“JOSÉ RODRIGO GARCÍA soportó una muerte anunciada, es decir, que todas las medidas de seguridad que se uvieron (sic) en cuenta hubiesen sido insuficientes para evitar que muriera (...), así se hubiesen previsto todas las medidas de seguridad existentes, nada de eso hubiera detenido a los criminales para causarle la muerte”*. Adicionalmente, adujo que la víctima tiene parte de responsabilidad en el daño pues, si sabía que su vida corría peligro, *“debió prever los cuidados y recomendaciones dadas por el personal de seguridad que al parecer se le había asignado”*.

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 7 de diciembre de 2000 (f. 191-198, c. 8) y en ella resolvió desestimar las pretensiones de la demanda por considerar que la muerte del señor José Rodrigo García Orozco no era



atribuible a la demandada en razón a que no existía prueba de que hubiera sido cometido por agentes estatales, o que la víctima hubiera solicitado protección a las autoridades y que éstas la hubieran omitido o retardado injustificadamente.

4. Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso oportunamente **recurso de apelación** (f. 615-618, c. 8), con el fin de que se revoque la decisión y, en su lugar, se declare la responsabilidad administrativa de la Nación-Ministerio de Defensa por el homicidio del señor José Rodrigo García Orozco. Para ello adujo que se presenta una falla del servicio puesto que el Estado no tomó las medidas necesarias para preservar la vida del occiso pese a que conocía que existía una campaña de exterminio contra los miembros de la Unión Patriótica (UP). Antes por el contrario, procedió a retirarle el servicio de escolta poco antes del atentado, lo que facilitó la acción de los sicarios. Agregó que sí hubo en este caso una solicitud formal de protección presentada, no directamente por el señor García Orozco, sino por los dirigentes de la UP a favor de todos los líderes y militantes de esta organización.

5. Dentro del término para **alegar de conclusión** en segunda instancia el apoderado judicial del Ministerio de Defensa reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda (f. 231-232, c. 8), en el sentido de que no existe prueba de que el señor García Orozco hubiera solicitado protección a la Policía Nacional. Y aunque en el escrito de apelación se hizo referencia a unas cartas enviadas por dirigentes de la UP al gobierno nacional, lo cierto es que en éstas “*no se solicita protección a las autoridades en relación con la víctima señor JOSÉ RODRIGO GARCIA OROZCO*”. Por su parte, la parte actora insistió en que se presenta en este caso una falla del servicio por el incumplimiento del deber especial de protección que le era exigible al Estado respecto de los militantes de la UP pues, al margen de que la víctima hubiera formulado o no una petición concreta en tal sentido, las



autoridades tenían conocimiento de la situación de peligro que enfrentaban todos los miembros de esta organización política por cuenta de los asesinatos e intimidaciones cometidas en su contra en distintas regiones del país, y especialmente, en el departamento del Meta (f. 233-244, c. 8).

## 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>1</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

---

<sup>1</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.



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 las pruebas documentales que el Tribunal Administrativo del Meta ordenó trasladar del proceso penal n.º 9960, seguido por el homicidio de la ex alcaldesa del municipio de El Castillo (Meta) y esposa del señor García Orozco, María Mercedes Méndez de García, se tiene que gozan de mérito probatorio debido a que se aportaron en copia auténtica (f. 120, c. ppal) y estuvieron a disposición de la parte demandada, la cual tuvo, entonces, la oportunidad de objetarlas y controvertirlas.

9. La Sala también conferirá mérito probatorio a los documentos públicos y privados, así como a los informes técnicos elaborados por instituciones oficiales, que hacen parte del acervo probatorio del proceso penal n.º 16.460<sup>2</sup>, seguido por el homicidio de José Rodrigo García Orozco, y que fueron aportados en copia auténtica por la parte demandante, en consideración a que mediante auto del 28 de septiembre de 2011 (f. 276, c. 8) la Sala ordenó tenerlos como pruebas, sin que la parte demandada formulara en su contra tacha de falsedad.

10. La misma determinación se adoptará en relación con las decisiones judiciales que pusieron fin a los respectivos procesos penales 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

---

<sup>2</sup> Inicialmente la investigación penal por el homicidio de José Rodrigo García Orozco, radicada con el n.º 16.460, correspondió a la Unidad Especializada de Terrorismo, con sede en Bogotá, de la Fiscalía General de la Nación. No obstante, mediante auto del 13 de septiembre de 1995 se dispuso su traslado a la Dirección Regional de Fiscalías de Oriente, donde se radicó con el n.º 1224 (f. 222, c. 1-exp.16.640).



existencia del hecho que fue objeto de investigación<sup>3</sup>.

### III. Hechos probados

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

11.1. 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 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. 1-exp.16460–; copia autenticada del registro civil de defunción –c. ppal, f. 4–).

11.2. 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 (copia autenticada de la constancia expedida por la Asamblea Departamental del Meta –f. 116, c. 1-exp. 16460–; 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. 117. c. 1-exp. 16460–; copia autenticada de las resolución calificatoria del sumario, proferida por la Dirección Regional de Fiscalías de Oriente –f. 384-389, c. 2-exp. 16460–; copia autenticada de la resolución de 8 de enero de 1997, dictada por la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional –f. 13-23, c. 1-exp. 16460–).

11.3. La investigación penal iniciada contra Germán Ramírez Devia por

---

<sup>3</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.



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 (copia auténtica de la resolución de preclusión –f. 384-389, c. 2-exp. 16460–) y posteriormente confirmada por la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional, de precluir la investigación (copia autenticada de la resolución de 8 de enero de 1997, dictada por la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional –f. 13-23, c. 1-exp. 16460–).

11.4. 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 del partido Unión Patriótica, también fue asesinada junto con otros de sus copartidarios en el sitio conocido como Caño Sibao, en la vía que de ese municipio conduce a la población de Granada (copia autenticada del acta de levantamiento del cadáver –f. 63, c. 1-exp. 9960–; copia autenticada de la providencia de 5 septiembre de 1995 que precluyó la investigación –f. 317, c. 3-exp. 9960–; 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. 2-exp. 16460).

#### **IV. Problema jurídico**

12. Compete a la Sala determinar si el daño alegado por los demandantes 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 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.

#### **V. Análisis de la Sala**

13. Previo a decidir de fondo es conveniente precisar que no se presenta





en este caso una indebida representación de la parte demandada debido a que la Nación, que es la persona jurídica con capacidad para comparecer al proceso, ejerció su derecho de defensa a través del Ministerio de Defensa que es la entidad responsable de la conducción de las autoridades a las que se les imputa, en conjunto, la omisión del deber de protección a la vida del diputado José Rodrigo García Orozco.

14. 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.

15. 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.

16. 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>4</sup>.

17. 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>5</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>6</sup>.*

18. En el caso concreto, la parte actora no logró acreditar que la víctima tuviera un servicio de escolta, de cual hubiera sido despojada poco tiempo antes de su asesinato. Tampoco existe evidencia de que hubiera solicitado protección a las autoridades. Antes bien, el oficio n.º 1768/COMAN, suscrito por el Comandante del Departamento de Policía del Meta, prueba exactamente lo contrario pues allí se informa que

---

<sup>4</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>5</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>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 15.985, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



*“hechas las averiguaciones correspondientes con el organismo encargado de la seguridad de personajes para el año 1992, no se halló antecedente alguno donde el señor JOSÉ RODRIGO GARCÍA OROZCO, hubiera solicitado seguridad personal a la Policía Nacional” (f. 99, c. ppal).*

19. El que la víctima no hubiera solicitado medidas de protección no es suficiente, sin embargo, para desvirtuar 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.

20. Las pruebas que obran dentro del expediente demuestran que José Rodrigo García Orozco, quien al momento de su muerte ocupaba el cargo de diputado en 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.

21. 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>7</sup> 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

---

<sup>7</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 Rodríguez, *Podrán matar la flor pero no la primavera: el genocidio de la Unión Patriótica*, Bogotá, 2005, entre otros.



distintas autoridades nacionales. De hecho existe una condena contra el Estado colombiano, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>8</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.

22. 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>9</sup> y, de esta forma, ha declarado la responsabilidad patrimonial de la administración por la muerte violenta de varios miembros esta organización política, sobre la base de que existe, en todos estos casos, un incumplimiento del deber especial de protección a cargo del Estado.

23. 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.*

---

<sup>8</sup> Corte IDH, sentencia de 26 de mayo de 2010.

<sup>9</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.



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 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>10</sup>.*

24. Por lo demás, las pruebas obrantes dentro del expediente indican que para la época en que se produjo el homicidio de José Rodrigo García Orozco ocurrieron hechos similares en el departamento del Meta contra miembros de la Unión Patriótica<sup>11</sup>, incluyendo a su esposa y ex alcaldesa del municipio de El Castillo (Meta), señora María Mercedes

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de octubre de 1997, exp. 10.958, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>11</sup> El fragmento del reporte elaborado por la Fundación Reiniciar, trasladado del proceso penal n.º 16.640, 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. 1 del proceso penal n.º 16460). 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)



Méndez de García<sup>12</sup>.

25. 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.

26. En el caso concreto, sin embargo, no existe evidencia de que la parte demandada hubiera dado cumplimiento efectivo a esta obligación. Por el contrario, la forma en que se perpetró el crimen –con disparos de arma de fuego en plena vía pública– indica que el diputado García Orozco se encontraba a merced de los sicarios, que no encontraron ningún obstáculo para cumplir su propósito criminal.

27. Esta omisión constituye, a juicio de la Sala, la fuente del daño alegado por las demandantes. Se equivoca entonces el Tribunal *a-quo* cuando señala que éste no es imputable a la demandada pues, al margen de que no exista prueba de que agentes estatales participaron directamente en la comisión del crimen o que la víctima hubiera solicitado protección a las autoridades, la muerte del diputado García Orozco era previsible teniendo en cuenta que 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.

---

<sup>12</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, según consta en las pruebas documentales que fueron trasladadas en copia auténtica del proceso penal n.º 9960.



28. Con fundamento en lo anterior, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, declarará la responsabilidad 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.

29. 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>13</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**

30. Procede la Sala a fijar el monto de los perjuicios morales y materiales con fundamento en las pretensiones formuladas en la demanda, y en las pruebas obrantes dentro del proceso.

### **1. Perjuicios morales**

31. A Diana Alexandra García Neira, quien por ser menor de edad estuvo legalmente representada por su señora madre Elizabeth Neira Benavides, la Sala le reconocerá interés jurídico para demandar reparación debido a que la copia auténtica del registro civil de nacimiento aportado al proceso demuestra que ella es hija de José Rodrigo García Orozco (f. 2, c. ppal).

32. A la señora Neira Benavides se le reconocerá el mismo interés pese a que su calidad de compañera permanente del occiso García Orozco no

---

<sup>13</sup> Informe n.º 5/97, caso 11.227, 12 de marzo de 1997.



se encuentra suficientemente acreditada en razón a que la testigo Nelba Rosa Álape Salazar (f. 106, c. ppal) declaró que “ellos vivían juntos” en una casa del barrio La Vainilla cuando los otros elementos de convicción aportados al proceso indican que la víctima residía en el barrio San Isidro (conjunto residencial Bonanza) de Villavicencio. No obstante, debido a que la testigo dio cuenta del dolor padecido por esta demandante a causa de la muerte del padre de su hija, la Sala decretará a su favor perjuicios morales, en condición de damnificada.

33. Es pertinente aclarar que en las acciones de reparación directa la legitimación en la causa por activa la tiene todo aquel que alega la condición de damnificado con el hecho que se imputa al demandado, y es tal condición la que se debe acreditar en el curso del proceso para tener derecho a la indemnización que se reclama<sup>14</sup>. Asunto distinto es que en los eventos de mayor gravedad, como los daños que se generan con la muerte, las lesiones corporales graves, o la privación injusta de la libertad, la jurisprudencia ha inferido el dolor moral, en relación con los parientes de grado más próximo a la víctima, conforme a las reglas de la experiencia.

34. La demanda solicitó que el valor de la condena se fijara en mil (1 000) gramos de oro. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Sala abandonó el criterio de remisión al oro para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicio moral y señaló que ésta debe fijarse por el juzgador en cada caso según su prudente juicio, se procederá a determinar el *quantum* de las respectivas indemnizaciones en moneda legal colombiana, partiendo de la base que esta Corporación ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que aquél

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de abril de 2006, exp. 14.908, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.





se presente en su mayor grado de intensidad<sup>15</sup>, como ocurre en este caso, en el que se demanda indemnización por la muerte de un familiar.

35. De acuerdo con lo anterior, la Sala condenará a la Nación, por el acto del Ministerio de Defensa-Policía Nacional-Ejército Nacional, a pagar a Diana Alexandra García Neira lo equivalente en moneda nacional a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a Elizabeth Neira Benavides lo equivalente en moneda nacional a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## 2. Perjuicios materiales

36. A partir de la prueba de parentesco, y teniendo en cuenta que el artículo 411, numerales 1° y 2° del Código Civil establece la obligación de dar alimentos a los hijos, debe entenderse –en ausencia de prueba en contrario– que el diputado José Rodrigo García Orozco contribuía al sustento económico de Diana Alexandra García Neira.

37. Para el cálculo del lucro cesante, la Sala tomará el valor de los ingresos mensuales de los diputados de la Asamblea Departamental del Meta, durante el año 1992, certificado por la pagadora de esa Corporación (f. 5, c. ppal), el cual asciende a la suma de \$1 800 000, de los cuales \$648 000 corresponden al salario básico mensual y \$1 152 000 a gastos de representación.

Esta suma será actualizada, con fundamento en la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \frac{I(f)}{I(i)}$$

Donde:

Ra = Renta actualizada

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 13.232-15.646, C.P. Alier Eduardo Hernández.



Rh = Renta histórica, es decir, \$1 800 000

If = índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, para el mes de diciembre del año 2011 (último índice publicado).

li = índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el mes en que ocurrieron los hechos (noviembre de 1992).

$$Ra = \$1\,800\,000 \frac{109,16}{17,23} = \$11\,403\,830$$

38. Se deducirá de dicha suma el 25%, correspondiente al valor aproximado que el señor García Orozco debía destinar a su propia manutención, quedando la base de liquidación en \$8 552 872.

39. La quinta parte de este valor (\$1 710 574) se tendrá como suma base para el cálculo de la indemnización correspondiente a Diana Alexandra García Neira debido a que en este Despacho cursa otra demanda por los mismos hechos promovida por las cuatro hijas que tuvo el diputado García Orozco con la señora María Mercedes Méndez de García<sup>16</sup>. Se toma esta determinación con el fin de no lesionar injustamente los intereses patrimoniales de la entidad demandada y de garantizar que todas las hijas del diputado Orozco reciban una indemnización equivalente o proporcional por el mismo concepto.

40. Como límite temporal se tendrá en cuenta, respecto de la demandante, la fecha en la que cumpliría 25 años de edad, en tanto que, en ausencia de prueba en contrario, es posible inferir que ella habría recibido ayuda económica de su padre hasta el momento en que cesa completamente la obligación legal de prestar alimentos a los hijos.

41. La indemnización a que tiene derecho Diana Alexandra García Neira comprende dos periodos, uno vencido o consolidado, que se cuenta desde

---

<sup>16</sup> Rad. 50001-2331-000-1994-4605-01, exp. 23.373. La copia simple de la sentencia de primera instancia proferida dentro de este proceso por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Meta fue aportada por la parte actora (f. 250-272, c. 8).



el momento en que ocurrieron los hechos (26 de noviembre de 1992) hasta el presente (233,76 meses); y el otro futuro o anticipado, que corre desde la fecha de esta sentencia hasta el momento en que la hija alcance los 25 años de edad.

a) Indemnización debida o consolidada

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

Para aplicar se tiene:

S	=	Suma a obtener.
Ra	=	Renta actualizada, es decir \$ 1 710 574
i	=	Tasa mensual de interés puro o legal, es decir, 0,004867.
n	=	Número de meses transcurridos desde el hecho hasta la sentencia, es decir 233,76 meses.
1	=	Es una constante

$$S = \$ 1 710 574 \frac{(1 + 0.004867)^{233,76} - 1}{0.004867} = \$ 741 946 545$$

b) Indemnización futura

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

Para aplicar se tiene:

S	=	Suma a obtener.
Ra	=	Renta actualizada, es decir \$ 1 710 574
i	=	Tasa mensual de interés puro o legal, es decir, 0,004867.
n	=	Número de meses transcurridos desde la sentencia hasta los 25 años de edad de la damnificada (nacida el 17 de julio de 1989), es decir 29,66 meses.
1	=	Es una constante



$$S = \$ 1\,710\,574 \frac{(1 + 0.004867) - 1}{0.004867 (1 + 0.004867)^{29,66}} = \$47\,137\,135$$

42. De lo anterior se tiene que el monto total por concepto de lucro cesante, para Diana Alexandra García Neira, hija del diputado José Rodrigo García Orozco, es el siguiente:

Indemnización debida:	Indemnización futura:	Total lucro cesante:
\$ 741 946 545	\$ 47 137 135	\$ 789 083 680

## VII. Costas

43. 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.

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

## RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia dictada el siete (7) de diciembre de 2000, por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO. DECLARAR** la responsabilidad administrativa de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional por la muerte violenta del señor José



Rodrigo García Orozco, ocurrida el 26 de noviembre de 1992 en la ciudad de Villavicencio.

**TERCERO.** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a la Nación-Ministerio de Defensa, a pagar a Diana Alexandra García Neira y a Elizabeth Neira Benavides una suma equivalente a cien (100) y sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes, respectivamente.

**CUARTO. CONDENAR** a la Nación-Ministerio de Defensa a pagar a Diana Alexandra García Neira, por concepto de lucro cesante, la suma de setecientos ochenta y nueve millones ochenta y tres mil seiscientos ochenta pesos (\$789 083 680).

**QUINTO. DENEGAR** las demás súplicas de la demanda.

**SEXTO.** 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.

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

**OCTAVO.** 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**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**