

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997)

Radicación número: 10182

Actor: MARIA LUISA VALENZUELA Y OTROS

Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por los apoderados judiciales de las partes contra la sentencia proferida por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de junio de 1994, mediante la cual se dispuso:

“PRIMERO.- Declárase responsable a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD-DAS, por los perjuicios ocasionados a la señora MARIA LUISA VALENZUELA DE VALENCIA, y a los menores hijos CLAUDIA, ALEJANDRO Y CARLOS VALENCIA VALENZUELA, los señores CARLOS VALENCIA RAMIREZ, TERESA GARCIA DE VALENCIA, RIGOBERTO, NORA LUCY, BEATRIZ ELENA, FERNANDO, MARIA TERESA, NESTOR, JULIA, MARIO ALBERTO, NORMA LUCIA y ALICIA VALENCIA GARCIA con ocasión de la muerte de CARLOS ERNESTO VALENCIA GARCIA, ocurrida el 16 de agosto de 1989.

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior **condénase** a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD a cancelar a favor de:

MARIA LUISA VALENZUELA DE VALENCIA, CLAUDIA, ALEJANDRO y CARLOS VALENCIA VALENZUELA, CARLOS VALENCIA RAMIREZ y TERESA GARCIA DE VALENCIA el equivalente en pesos de MIL (1000) GRAMOS DE ORO para cada uno de ellos.

RIGOBERTO, NORA LUCY, BEATRIZ ELENA, FERNANDO, MARIA, TESERO, NESTOR , JULIA, MARIO ALBERTO, NORMA LUCIA, y ALICIA VALENCIA GARCIA 00el (sic) equivalente en pesos de QUINIENTOS (500) GRAMOS DE ORO para cada uno de ellos.

TERCERO.- Deniéganse las demás súplicas de la demanda.”

ANTECEDENTES PROCESALES

1º.- Las pretensiones

MARÍA LUISA VALENZUELA DE VALENCIA, en nombre propio y en representación de sus hijos CLAUDIA, ALEJANDRO y CARLOS; CARLOS VALENCIA RAMÍREZ, TERESA GARCÍA DE VALENCIA y NORA LUCY, BEATRIZ ELENA, RIGOBERTO, FERNANDO, MARÍA TERESA, NÉSTOR, JULIA, NORMA LUCÍA, MARIO ALBERTO y ALICIA VALENCIA GARCÍA, en nombre propio y en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A., formularon demanda ante el Tribunal administrativo de Cundinamarca, para que se les indemnizara de todos los perjuicios morales y materiales ocasionados con la muerte de CARLOS ERNESTO VALENCIA GARCÍA.

2º.- Fundamentos de hecho

Fueron resumidos así por el a quo:

a) El día miércoles 16 de agosto de 1989, en la calle 13 con carrera 16, cuando salía de su oficina ubicada en la carrera 6ª con calle 11, el Dr. Carlos Ernesto Valencia García, rumbo a su casa en un vehículo automotor, fue asesinado por desconocidos.

b) El Dr. Valencia García desempeñaba el cargo de Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

c) El 14 de marzo de 1989 día en que suscribió el llamamiento a juicio criminal a Pablo Escobar Gaviria, como autor intelectual del homicidio del director del “Espectador” (sic) Guillermo Cano Isaza, se convirtió en el juez cuya vida corría real e inminente peligro.

d) El mismo día de su asesinato, había llamado a responder en juicio criminal a Gonzalo Rodríguez Gacha, como autor intelectual del asesinato del líder de la Unión Patriótica Dr. Jaime Pardo Leal, firmando de esta manera el Magistrado su pena de muerte, pues se le había negado la protección siquiera de un vehículo blindado, que habría evitado su inmolación.

e) Previendo la situación por la que atravesaba la víctima, adoptó medidas tales como propiciar el viaje de su esposa e hijos a la República de Guatemala, donde residían sus suegros, quedándose totalmente solo.

f) Algunos colegas junto con el Dr. Valencia García acudieron ante las autoridades a fin de solicitar protección. Sin embargo dichos requerimientos no fueron atendidos en forma proporcional al peligro puesto en evidencia, pues lo único que se obtuvo como protección para el Magistrado Valencia fue “un chaleco antibalas que no podía usar porque no correspondía a su talla, y unos escoltas que con él y en el frágil jeep en que se movilizaban, compartían el peligro que terminó cegando la existencia del Dr. Carlos Ernesto Valencia García.”.

Estima el tribunal que en este caso se estructura la responsabilidad de la administración, pues se acreditó plenamente que el Estado no prestó la suficiente seguridad al doctor Valencia, proporcional al peligro que corría en razón de los delicados procesos que adelantaba contra Pablo Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha; que la muerte súbita y violenta del funcionario judicial produjo en los familiares más cercanos menoscabo en su patrimonio económico y moral y que existe relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño.

En consecuencia, condenó al pago de perjuicios morales a favor de todos los demandantes, al valor máximo admitido por la jurisprudencia, equivalente a 1000 gramos de oro para los padres, la esposa y los hijos y a 500 gramos oro para los hermanos.

En cuanto a los perjuicios materiales, se abstuvo el a quo de reconocerlos por considerar que se configuró una compensación económica del Estado colombiano por dichos perjuicios, y que condenar por ese concepto en esta sentencia sería tanto como pagar dos veces por el mismo hecho de la administración, ya que se reconoció una pensión especial de jubilación en forma vitalicia para la esposa e hijos del magistrado fallecido, equivalente al 75% del total de su salario y un seguro por muerte equivalente a 24 meses de salario.

4º.- Razones de la apelación

Tanto el apoderado de la parte demandante como el de la Nación-Ministerio de Defensa, interpusieron recurso de apelación.

El primero, porque contrario a la jurisprudencia de esta Corporación, el a

quo no condenó al pago de los perjuicios materiales desconociendo que las prestaciones sociales e indemnizaciones de tipo laboral tienen como causa una relación jurídica distinta al motivo que respalda la indemnización de perjuicios extracontractuales, que obedecen a una normatividad diferente. Sostiene que frente a los derechos laborales que tenía el occiso se produce el fenómeno de la sucesión mortis causa, mientras que en la acción de reparación la legitimación surge del hecho de ser damnificada la persona que demanda; es decir, las dos indemnizaciones son compatibles y por lo tanto debe declararse su reconocimiento en la forma pedida en la demanda.

El apoderado de la Nación-Ministerio de Defensa plantea que a su representado no le puede ser imputable la desprotección que se aduce por los demandantes por cuanto al doctor Valencia le fue ofrecida por la Policía Nacional la asignación de un número mayor de escoltas, a lo que no accedió al considerar que ello implicaba aumentar el riesgo de los otros magistrados a quienes debía disminuirseles la protección. Como la entidad respondió oportunamente la solicitud realizada por el doctor Valencia García y la insuficiente protección debe atribuírsele exclusivamente al D.A.S., no es a la Nación-Mindefensa a la que debe condenársele, máxime que corresponde al D.A.S. prestar los servicios de seguridad personal a quienes por razón de su cargo, posición, funciones o motivos sociales puedan ser objeto de atentados contra su persona o bienes.

Considera que la responsabilidad de la Nación se deriva de hechos atribuibles tanto al Ministerio de Justicia como al D.A.S. Al primero, porque de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 576 de 1974 correspondía a ese ministerio prestar a la rama judicial los auxilios administrativos, técnicos, científicos y económicos necesarios para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus providencias, lo que obviamente no ocurrió. Al segundo, por la insuficiente

protección prestada. En consecuencia, solicita negar las pretensiones de la demanda con relación a la Nación-Ministerio de Defensa.

Del término concedido a las partes en esta instancia sólo hizo uso la actora, que reitera los argumentos expuesto en el escrito de apelación en cuanto a la procedencia de la condena por perjuicios materiales.

Los apoderados de la parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Para la Sala no existe ninguna duda acerca de la existencia de la falla del servicio generadora de la responsabilidad estatal por la muerte del magistrado Carlos Ernesto Valencia García.

Basta leer los testimonios de sus compañeros de sala del Tribunal Superior de Bogotá, sometidos como él a las amenazas de muerte proferidas por narcotraficantes, y los de amigos como el doctor Octavio Barbosa Cardona, a la sazón decano de la facultad de estudios avanzados de la ESAP, para comprender la magnitud del drama -al que la negligente actividad del Estado contribuyó- que culminó con la muerte de quien encarnaba la majestad de la justicia, incorruptible y recta, enfrentada con autos y sentencias al poder de la delincuencia organizada, a cuya cabeza se hallaban, precisamente, las temibles personas en cuyo perjuicio, con ponencia del doctor Valencia, el Tribunal Superior de Bogotá había proferido algunas decisiones: Pablo Escobar Gaviria y Gonzalo Rodríguez Gacha.

La prueba testimonial enseña que ante el acoso a que se había visto sometido el doctor Valencia García, fue necesario que enviara a su esposa y a sus

tres hijos a la ciudad de Guatemala; que abandonara su casa de Chía para refugiarse en una del centro de la capital; que no pudiera continuar dictando cátedra en la ESAP; que inclusive se le viera “muy desmejorado físicamente y con mucho descuido en el vestido” (fl. 68 C-2).

Se sabe también que en compañía de los integrantes de la Sala que presidía, doctores Beatriz Castaño viuda de López y Enrique Antonio Alford Córdoba, acudió al Director del D.A.S., en procura de protección y que obtuvo, como lo manifiesta la entidad, la designación de dos detectives “un vehículo, un radio de comunicaciones, dos pistolas Pietro Beretta, con sus respectivos proveedores de 30 cartuchos cada uno y tres chalecos antibalas” (fl. 53 C-2). El vehículo, un jeep Toyota que conducía uno de los escoltas, al decir del decano Barbosa “era una trampa” porque “era lento, inapropiado, los escoltas estaban en posición muy difícil para maniobrar” (fl. 68).

Del relato de los testigos se concluye que la gran preocupación del doctor Valencia García era la adquisición de un carro blindado. Se dirigieron los magistrados al Director General de la Policía Nacional, quien únicamente ofreció más escoltas “pero ya ante los dos escoltas que teníamos cada uno, pues cargar con más hombres en esas condiciones de indefensión frente a los vehículos en que nos desplazábamos, pues no era lo mejor ni lo más aconsejable, porque como todos sabemos es colocar en riesgo inminente la vida de otras personas” (fl. 56). Hasta el entonces Procurador General de la Nación “le prometió uno de sus vehículos personales blindados, en caso de que el gobierno no le suministrara uno”, recuerda el Procurador Delegado Manuel Alfonso Corredor (fl. 61).

El Director General de la Policía Nacional, Miguel Gómez Padilla, “fue (sic) informado de los peligros que corrían (sic) los integrantes de la Sala Penal del

Tribunal Superior de Bogotá en general, por cuanto integrantes de esta Sala me solicitaron una reunión para exponerme tal situación a la que accedí inmediatamente. En virtud de lo expuesto se les ofreció a los Magistrados brindarles más escoltas, propuesta que ellos declinaron”, dice el informe visible al folio 174.

Olvidó el gobierno que:

“Y en estos momentos de intranquilidad social y de angustia son los jueces, más que nadie, los que merecen especial trato, porque están precisamente en la línea de fuego. Trato que tiene que ser oficioso, nunca el efecto de una instancia de parte o de una querrela. Y merecen esa especial protección porque son los que están más expuestos a la vindicta de los desalmados, de los mafiosos, de los sediciosos, de los corruptores, de los falsarios, de los peculadores, de los sicarios, de los violadores.

Nos acostumbramos a leer el texto constitucional recortado y a menudo creemos que las autoridades están sólo para proteger pero no para ser protegidas. Por eso tal vez y porque nuestro poder judicial goza de un inmemorial complejo de inferioridad, a nadie se le ocurre pensar que un juez merezca o necesite protección.

Cuando el país vive una época de terror y angustia como la actual, cuando la subversión cierra su cerco y el crimen organizado y brutal gana prestigio social, lo menos que pueden esperar las gentes de bien es la solidaridad, porque como dice el slogan “todos somos responsables de todos”. Hoy más que nunca necesitamos una solidaridad espontánea y no rogada, decidida, franca y eficaz” (Salvamento de voto del doctor Carlos Betancur Jaramillo, acogido en la sentencia de Sala Plena de 12 de julio de 1988, actora Ligia Calderón de Córdoba).

Y es que para la Sala no es suficiente que al magistrado Valencia García se le hubiere dotado de escoltas, de manera precaria por cierto, pues de lo que se trataba era de evitar por todos los medios posibles que la amenaza se concretara. Frente al riesgo cierto generado por las decisiones judiciales adversas a personas que habían demostrado con suficiencia su capacidad de daño, el Estado tenía que adoptar verdaderas medidas de protección para sus jueces. Medidas disuasivas que el Estado debía tomar aún contra la voluntad de sus funcionarios, como que no se hallaba en juego únicamente el interés particular del administrador de justicia sino el general de la Nación.

Por lo mismo, no es admisible que la oposición de los magistrados a que se les asignara más escoltas exonere de responsabilidad a la Policía Nacional como lo reclama su apoderado, pues persuadido el Director General de la gravedad del hecho como debía estarlo de la peligrosidad de las personas en contra de las cuales el magistrado Valencia había tomado algunas decisiones judiciales, debió diseñar reales mecanismos de seguridad para él y sus compañeros y procurar poner a disposición de ellos todos los recursos necesarios para que la protección fuera eficaz. Incapacidad o apatía, negligencia o desinterés, lo cierto es que la deficiente prestación del servicio de seguridad por parte del DAS y la omisión en que incurrió la Policía Nacional permiten verificar la existencia en este proceso de la falla del servicio que a estos organismos se le ha imputado.

Semejante improvidencia no es nueva en el país. Ha sido constatada por la Sala en otras ocasiones, como en la que se examinó la responsabilidad estatal por la muerte del magistrado de la Corte Suprema de Justicia doctor Hernando Baquero Borda, ocurrida tres años antes de la del magistrado Valencia García. En aquella oportunidad se dijo:

“Revela lo anterior que quien dispuso de la custodia del funcionario, ignoró o no valoró razonablemente las circunstancias tan particulares que rodeaban al Magistrado Baquero y por ello no destino (sic) los recursos humanos y materiales a su alcance para disuadir y en últimas preservar la seguridad e integridad de quien resultó víctima de la delincuencia, con ocasión de sus delicados servicios al Estado.

Salta a la vista que la débil escolta no disuadía cualquier intento serio contra la vida del Magistrado, máxime cuando éste era un blanco fácil de señalar debido a sus actos públicos en desarrollo de su función, por lo cual, era sujeto inminente de atentado como los que tenían lugar por la época.

No en vano había sido ponente del tratado de extradición, como además destinatario directo de amenazas contra su integridad y la de los suyos, por el grupo autodenominado los extraditables, que había sembrado por aquellos días el pánico y terrorismo que cobró muchas vidas humanas.

Circunstancias aquellas demandaban, sin dubitación, mayor seguridad y especial protección como de ordinario se practica para los altos funcionarios civiles del Estado o para la alta jerarquía militar, que por la trascendencia de los asuntos que conocen, o de su misión, están expuestos a eventuales ataques y por ello es indispensable un tratamiento especial.

Preciso es advertir que si bien es cierto cuando hay uso razonado de los recursos, y a pesar de ello se producen daños, no se puede inexorablemente deducir responsabilidad patrimonial a la administración pero en el caso presente esta responsabilidad se impone por dos razones fundamentales, primero las características y circunstancias que rodeaban al Magistrado y segundo por la actitud improvidente de sus guardianes como ya se dijo.

... Así en el caso presente la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. 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, (sic) todo cuanto está a su alcance.” (Sentencia de febrero 15 de 1996, Consejero ponente Jesús María Carrillo Ballesteros. Expediente No. 9940, actores Susana Sampedro de Baquero y otros).

II. Con relación a los perjuicios materiales no comparte la Sala la argumentación que para negarlos elaboró el a quo, pues desde la sentencia de Sala Plena de febrero 7 de 1995, la Corporación ha admitido la concurrencia de la indemnización por falla del servicio con las sumas pagadas en razón de la relación laboral que tenía la víctima. Al respecto, sostuvo:

“La sentencia suplicada acogió, entonces, una jurisprudencia contraria a la que contienen las providencias traídas a colación por la entidad recurrente, en cuanto no dispuso el descuento de las sumas percibidas por los demandantes por concepto de prestaciones sociales.

Empero, aunque contradice una jurisprudencia anterior, se ajusta a la ley, y por lo tanto, la Sala estima en este momento que es menester rectificar aquella y acoger como nueva doctrina de la Corporación la que sostiene la sentencia suplicada, pues es incuestionable que las prestaciones sociales reconocidas a la cónyuge supérstite y demás causahabientes tienen como fuente la relación jurídico laboral del causante con la Administración Pública, en tanto que la indemnización reconocida en el proceso en cuestión se apoya en la falla del servicio.

De suyo la relación laboral engendra una serie de derechos autónomos, independientemente de que el funcionario o sus causahabientes, herederos o beneficiarios, según el caso, puedan invocar una indemnización plena y ordinaria de perjuicios en caso de lesión invalidante o de muerte; máxime cuando este resarcimiento pecuniario

nada tiene que ver con esa prestación de servicios subordinados.”
(Expediente No. S-247, ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora).

Esta doctrina fue ratificada en sentencia de Sala Plena de agosto 2 de 1995, expediente S-173, Consejero ponente doctor Diego Younes Moreno.

Sin embargo, la decisión recurrida se mantendrá porque la parte actora no demostró la causación real del perjuicio material que se dice sufrieron la esposa y los hijos del doctor Valencia García, aspecto sobre el cual no existe ninguna prueba ni referencia siquiera indirecta de parte de los numerosos testigos que declararon en este proceso. La dependencia económica, entendida como el vínculo existente entre quien provee a la subsistencia de otra persona y ésta, es un hecho que debe acreditarse por cualquiera de los medios de prueba autorizados por el ordenamiento jurídico y constituye el presupuesto ineludible para que se pueda predicar el daño cuya reparación se demanda. Como no ocurrió así en este proceso, la pretensión indemnizatoria de perjuicios materiales debe desestimarse.

III. En cuanto a los perjuicios morales, ningún reparo merece la sentencia que se revisa y, por lo mismo, será igualmente confirmada en este extremo.

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

FALLA :

CONFÍRMASE la sentencia dictada por la Sección Tercera del

Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de junio de 1994.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE.

CARLOS BETANCUR JARAMILLO
Presidente de la Sala

JESÚS M. CARRILLO BALLESTEROS

RICARDO HOYOS DUQUE

JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ

DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ

LOLA ELISA BENAVIDES LÓPEZ
Secretaria