



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "B"

Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014).

Radicación: 080012331000200100993 01 (33.526)
Actor: NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA Y OTRA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTROS
Acción: Reparación Directa

Procede la Sala a resolver el grado jurisdiccional de consulta, respecto de la sentencia de 29 de junio de 2006¹, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se resolvió:

1. Declárese que la Nación-Ministerio del Interior y de la Justicia, Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" y Policía Nacional son administrativamente responsables de la muerte del señor Ricardo Luis Orozco Serrano, ocurrida el 2 de abril de 2001, dentro del marco de las circunstancias señaladas en los considerandos de este fallo.

2. Como consecuencia de la declaración anterior, condénase al Ministerio del Interior y de la Justicia, a pagar a:

La señora NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA (esposa de Ricardo Luis Orozco Serrano), como indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro lo equivalente a un 60%, es decir, la suma de setenta y un millones setecientos veintiséis mil quinientos sesenta y un pesos (\$71'726.561.00) y como indemnización por perjuicios morales lo equivalente a 60 salarios mínimos legales mensuales.

A la menor Daniela Isabel Orozco Bolívar (hija del señor Ricardo Luis Orozco Serrano), como indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro lo equivalente a un 60%, es decir, la suma de setenta y cinco millones ochocientos cuarenta y seis mil doscientos cuarenta y dos pesos (\$75'846.242.00)

¹ Folios 246 al 294 c. ppal 2.

y como indemnización por perjuicios morales lo equivalente a 60 salarios mínimos legales mensuales.

3. Como consecuencia de la declaración anterior, condénase al Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, a pagar a:

La señora NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA (esposa de Ricardo Luis Orozco Serrano), como indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro lo equivalente a un 30%, es decir, la suma de treinta y cinco millones ochocientos sesenta y tres mil doscientos ochenta y un pesos (\$35'863.281.00) y como indemnización por perjuicios morales lo equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales.

A la menor Daniela Isabel Orozco Bolívar (hija del señor Ricardo Luis Orozco Serrano), como indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro lo equivalente a un 30%, es decir, la suma de treinta y siete millones novecientos veintitrés mil ciento veintiún pesos (\$37'923.121.00) y como indemnización por perjuicios morales lo equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales.

4. Como consecuencia de la declaración anterior, condénase a la Policía Nacional, a pagar a:

La señora NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA (esposa de Ricardo Luis Orozco Serrano), como indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro lo equivalente a un 10%, es decir, la suma de once millones novecientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos veintisiete pesos pesos (\$11'954.427.00) y como indemnización por perjuicios morales lo equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales.

A la menor Daniela Isabel Orozco Bolívar (hija del señor Ricardo Luis Orozco Serrano), como indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro lo equivalente a un 10%, es decir, la suma de doce millones seiscientos cuarenta y un mil cuarenta y un pesos (\$12'641.041.00) y como indemnización por perjuicios morales lo equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales.

5. Absolver de responsabilidad al Ministerio de Defensa Nacional.

6. Las cantidades líquidas reconocidas en esa sentencia devengarán intereses comerciales y moratorios de conformidad con el inciso 5° del artículo 177 del C.C.A.

7. La entidad demandada deberá (sic) cumplir esta providencia en los términos de los artículos 176 y 177 del

C.C.A. (en la forma en que quedó luego de la sentencia C-188 de 1999 proferida por la Honorable Corte Constitucional).

8. Notifíquese al señor agente del Ministerio Público.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1 Síntesis de los hechos

La Central Unitaria de Trabajadores –CUT- emitió un comunicado de prensa el 17 de febrero del 2000, por el que informaba de un plan criminal dirigido a dar de baja a varios campesinos del sur del departamento del Atlántico y a dirigentes sindicales, entre los que se encontraba el señor Ricardo Luis Orozco Serrano, quien se desempeñaba como Secretario General de ANTHOC (Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social, Integral y Servicios Complementarios de Colombia). Estas amenazas también fueron recogidas en la edición del 17 de octubre del 2000 del diario La Libertad.

Las amenazas fueron denunciadas por el señor Orozco Serrano ante la Unidad Investigativa del DAS Seccional Atlántico, el 8 de marzo del 2000. En el relato de los hechos materia de denuncia, el mencionado manifestó que un alcalde de uno de los municipios del sur del Atlántico le comentó que en una reunión sostenida con miembros de un grupo paramilitar se puso de presente su intención de hacer una *limpieza* en la ciudad de Barranquilla en contra suya y del señor Israel Barreiro Delgado, por lo que solicitó que le fueran asignados escoltas, para la protección de su integridad personal.

Por una comunicación remitida por la Secretaría Privada de Presidencia, en la que se manifestaba la preocupación surgida por las amenazas de muerte proferidas en contra de los líderes sindicales de la región, incluido el señor Ricardo Luis Orozco Serrano, el Ministerio del Interior, mediante su Oficina de Derechos Humanos, solicitó adelantar el estudio de riesgo, a fin de proveerle la seguridad que fuera del caso.

Como respuesta, el Subdirector del DAS, Seccional Atlántico, instó a los dirigentes sindicales amenazados a que acudieran a las instalaciones de la entidad para realizar los correspondientes estudios de seguridad. Los resultados que calificaron su riesgo en el nivel medio-bajo, determinado por su condición de líder sindical y en cuanto, según se consigna, no existían amenazas contra su vida, fueron analizados en reunión del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos del Ministerio del Interior el 14 de abril del 2000. En razón de su clasificación se le recomendó a la víctima un curso de autoprotección y medidas de autoseguridad, como estrategia de salvaguarda para su vida.

Para que fuera actualizada la información sobre las amenazas de muerte que pesaban sobre los líderes sindicales de la región, el 31 de octubre de 2000 el Comité Ejecutivo de la CUT Atlántico ofició a la Directora General de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Posteriormente, el 29 de marzo de 2001, el Secretario General de la CUT, Israel Barreiro Delgado, informó al Director del DAS Seccional Atlántico, al Gobernador del Departamento y al Comandante del Departamento de Policía del Atlántico sobre el arribo de personas armadas a la ciudad, cuyo fin principal era el de asesinar a dirigentes sindicales.

En 2 de abril de 2001, el señor Ricardo Luis Orozco Serrano fue asesinado por sicarios en la esquina de la carrera 18 No. 83, barrio Los Almendros del municipio de Soledad, Atlántico.

El Comandante del Departamento de Policía del Atlántico manifestó a la opinión pública que no conocía de la existencia de amenazas en contra del fallecido líder sindical quien, al momento de su muerte, desempeñaba el cargo de Vicepresidente Nacional de ANTHOC.

1.2. Lo que se pretende

1.2.1. La señora Neyla de Jesús Bolívar Coba, en nombre propio y en representación de su hija Daniela Isabel Orozco Bolívar, pretende las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERO: Declárase la responsabilidad de la NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS, POLICÍA NACIONAL, por los hechos ocurridos el día 2 de abril de 2001 en los que falleció el señor RICARDO LUIS OROZCO SERRANO.

SEGUNDO: En consecuencia, condénese a la NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS, POLICÍA NACIONAL, a pagar a NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA y a DANIELA ISABEL OROZCO BOLÍVAR la suma de \$358'386.000 por concepto de perjuicios materiales.

Para cuantificar los perjuicios materiales se ha tomado como base el último salario básico que devengaba RICARDO LUIS OROZCO SERRANO a la fecha de su fallecimiento, adicionado con las prestaciones laborales legales y convencionales (extralegales) que percibía por la prestación de sus servicios en la Empresa Social del Estado Hospital General de Barranquilla, en el cargo de supervisor técnico. Así mismo, la vida probable de OROZCO SERRANO según lo establecen los valores técnicos que se usan en todos los cálculos actuariales.

Conforme a la tabla colombiana de mortalidad (resolución 0996 de marzo 9 de 1990 de la Superintendencia Bancaria), el tiempo durante el cual se reconocerá la indemnización, corresponde a 37 años, 10 meses, que era la vida probable del señor RICARDO LUIS OROZCO SERRANO, quien al momento de su muerte contaba con treinta y siete (37) años, nueve (9) meses, veintidós (22) días de edad, dado que de acuerdo a su registro civil de nacimiento había nacido el 1 de junio de 1963.

TERCERO: Condénese a la NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS, POLICÍA NACIONAL, a pagar por conceptos de perjuicios morales el equivalente en pesos a mil gramos oro para cada uno (sic) de los (sic) demandantes NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA y DANIELA ISABEL OROZCO BOLÍVAR cuyo valor certificará el Banco de la República a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

CUARTO: Condénese a la NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS, POLICÍA NACIONAL, a pagar a cada uno de los demandantes (sic) por separado, a título de daño material (lucro cesante), los intereses comerciales corrientes que se generen dentro de los seis meses siguientes a la fecha de

ejecutoria de la sentencia y de allí en adelante, intereses moratorios.

QUINTO: Condénese a pagar a la NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS, POLICÍA NACIONAL, las costas procesales y las agencias en derecho.

Para efectos de las indemnizaciones antes mencionadas, la Nación colombiana tendrá en cuenta la corrección monetaria aplicable a las sumas que resultaren a favor de los demandantes (consolidadas y futuras) al momento de la ejecución de los resultados de la demanda.

La Nación ejecutará la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Estimación cuantificada:

I. Para la esposa e hija

a) Indemnización causada:

1. Por perjuicios materiales:

1.1 Lucro cesante: (\$358'386.000)

a) Para su liquidación se debe tener en cuenta el salario básico y demás prestaciones sociales que a la fecha de su muerte devengaba RICARDO LUIS OROZCO SERRANO, como empleado de la ESE Hospital General de Barranquilla (\$1'150.000. aprox.)

De esa suma se descontará el 30% que se presume RICARDO LUIS OROZCO SERRANO dedicaba a su propio sostenimiento, el otro 70%, es decir, \$805.000, será la base para la liquidación.

b) Como los ingresos de la actividad laboral eran utilizados para la subsistencia del hogar OROZCO BOLÍVAR, desde la fecha en que estos se dejan de percibir a la fecha de la sentencia, se produce un interés comercial y una desvalorización de la moneda.

El tiempo que transcurra entre le (sic) fecha de la muerte y la sentencia que ponga fin a este proceso se liquidará como indemnización debida, el resto se liquidará como indemnización futura.

La cuantía total de la indemnización por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante asciende a la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL PESOS (\$358'386.000).

II. Para la esposa

a) *Indemnización causada*
1. *Por perjuicios morales (subjetivos)*
NEYLA DE JESÚS BOLÍVAR COBA, mil gramos oro

III. *Para la hija de RICARDO LUIS OROZCO SERRANO*
a) *Indemnización causada:*
1. *Por perjuicios morales (subjetivos):*
DANIELA ISABEL OROZCO BOLÍVAR, mil gramos oro².

1.3. La oposición del extremo demandado

1.3.1 Corrido el traslado de la demanda, el **Departamento Administrativo de Seguridad-DAS** contestó el libelo³. Fundamentó su defensa en que el deceso del señor Orozco Serrano no le es imputable, pues no es el resultado de conductas positivas o negativas de la entidad y mucho menos de una negligencia en el cumplimiento de sus funciones.

Resaltó que el DAS, en su momento, prestó al fallecido las instrucciones para su autoprotección, de acuerdo con el estudio técnico de nivel de riesgo y grado de amenaza realizado por la Seccional Atlántico de la entidad, que arrojó como resultado un nivel de riesgo medio-bajo, que no fueron seguidas con seriedad por el fallecido; además, con posterioridad a esto, el señor Orozco Serrano no compareció por casi un año en procura de algún tipo de protección, por lo que se asumió, ante su silencio, que no la requería.

Aunado a lo dicho, sostuvo que el deceso del sindicalista obedeció a actos criminales de terceros, por los que no puede ser responsabilizada la entidad. Además, el DAS prestó la protección que, dados sus medios, le era posible proporcionar.

Así las cosas, en los términos plasmados en el artículo 90 de la Carta, consideró que el daño reclamado no es imputable a la entidad, de modo que no puede ser condenada y no es la llamada a responder.

En consecuencia, formuló las excepciones de *hecho de un tercero* y la *genérica*.

² Folios 1 al 21 c. 1.

³ Folios 68-77 del c. 1.

1.3.2 Por su parte, el **Ministerio del Interior y de Justicia**⁴ echó de menos el nexo causal entre el daño y una conducta omisiva del Estado, más si se tiene en cuenta que no era previsible que se atacara la vida del señor Orozco Serrano en las circunstancias de tiempo, modo y lugar relatadas en la demanda.

Es así que, aseguró, el Ministerio solicitó al DAS que llevaran a cabo los estudios de riesgo y seguridad del dirigente sindical, que arrojaron como resultado un riesgo medio-bajo, base sobre la que se adoptaron las medidas pertinentes de seguridad. No obstante, en este caso terceros atentaron contra la vida del citado, sin que pudieran predecirse por el Estado actuaciones delincuenciales como la discutida.

Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones, en cuanto el Estado no puede responder por los daños causados por terceros ajenos a la administración, máxime cuando se encuentran pronunciamientos de grupos al margen de la ley sobre su autoría.

Al efecto formuló las excepciones de *inexistencia del derecho y falta de legitimación en la causa por pasiva*, basada en que el Ministerio no es el llamado a controlar el orden público o tomar medidas de prevención respecto de personas amenazadas por la violencia.

1.3.3 La **Policía Nacional**⁵ hizo referencia al deber del Estado de proteger a los asociados en su vida, libertad y bienes, por lo que, en el caso del señor Orozco Serrano, se hizo un estudio de nivel de riesgo, por el que se recomendó un curso de autoprotección.

No obstante, a pesar de haber recibido las recomendaciones del caso, el señor Orozco Serrano no mostró ningún interés en seguir las recomendaciones, de modo que enfrentó las consecuencias de su propio actuar *“porque es de suponer que si no hubiese sido activista sindical hoy en día otros serían los resultados; por muy derecho constitucional que sea*

⁴ F. 92-101 c. 1.

⁵ F. 188-192 c. 1.

asociarse sindicalmente, nada hacía con poner en conocimiento los riesgos y amenazas por intermedio de terceras personas, si era conocido que su actividad no contribuía con la convivencia pacífica que necesita nuestro Estado Colombiano (sic).

Además, el homicidio se perpetró por terceras personas, hecho este que exonera a la administración de cualquier responsabilidad, pues no existe una acción u omisión que le sea imputable.

Finalmente, con relación a la solicitud de las víctimas de ser indemnizadas íntegramente, indicó que era probable que los familiares del sindicalista ya hubieran reclamado la indemnización de que trata la Ley 418 de 1997, de modo que no sería procedente pretender cobros adicionales.

1.4. Alegatos en primera instancia

1.4.1 El Ministerio Público, en su concepto⁶, sugirió negar las pretensiones, dado que no se hallan los elementos propios de la responsabilidad estatal, en ausencia de la demostración del retardo o la falla en la prestación del servicio, pues las demandadas obraron con diligencia al conocer las posibles amenazas en contra del señor Orozco Serrano y en la medida en que el mismo hizo caso omiso a las recomendaciones que se le dieron al clasificarse su riesgo como medio-bajo.

Aunado a esto, resaltó que dentro del expediente no se encuentra prueba de las amenazas narradas en la demanda, por la que se pudiera inferir que existía una pretensión por parte de grupos armados ilegales de atentar en contra de la vida del fallecido y de otros dirigentes sindicales.

1.4.2 El Ministerio del Interior y de Justicia reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda⁷. Hizo hincapié en que la víctima arriesgó su integridad personal al no seguir las recomendaciones que por su actividad como sindicalista debía adoptar, lo que devino en el

⁶ F. 196-199 c. 1.

⁷ F. 229-232 c. 1.

infortunio, derivado de los hechos de un tercero, con lo que la Nación se exonera de responsabilidad.

II. SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia proferida el 29 de junio de 2006 (f. 246-294 c. ppal. 2), el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico declaró administrativamente responsable a las demandadas por la muerte del señor Ricardo Luis Orozco Serrano, ocurrida el 2 de abril de 2001, en el municipio de Soledad, Atlántico.

Al efecto, luego de hecho un exordio normativo y jurisprudencial atinente a la especial protección que requieren las personas que, por su actividad sindical, están sometidas a mayor riesgo, adujo que *“ciertamente, no está probado que la muerte del señor Orozco Serrano se hubiera ocasionado por integrantes de las instituciones demandadas; sin embargo, de ese solo hecho no puede colegirse de manera simplista que el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Administrativo de Seguridad ‘DAS’ y la Policía Nacional estén exonerados de responsabilidad por el hecho de un tercero, puesto que dichos entes tenían la obligación de proteger la integridad de la hoy víctima, tanto por tratarse de un dirigente sindical, que por mandamiento de las leyes ya citadas se le debía protección especial, como por las denuncias no descabelladas que habían formulado ante las autoridades. / Si de imputabilidad del daño antijurídico se trata, ella radica, precisamente, en el deber de protección que tenían dichas autoridades de la integridad personal del dirigente sindical, la cual no fue prestada de manera eficaz, de modo que se garantizara el goce del derecho a la vida, dado que, como ya se dijo, esa obligación del Estado no es solo de medios sino de resultados, y si este no se produce el Estado debe responder”*.

Del 100% de la condena, se condenó en un 60% al Ministerio del Interior y de Justicia, 30% respecto del DAS y 10% en contra de la Policía Nacional.

III. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

1.1 Recurso de apelación

La **Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional** formula recurso de apelación⁸, no obstante, su sustentación fue extemporánea, de modo que se dispuso continuar con el trámite del grado jurisdiccional de consulta⁹.

1.2 Traslado

1.2.1 El **DAS**¹⁰, en oportunidad, indicó que, para la época de los hechos, solo tenía la obligación de proteger a las personas mencionadas en el Decreto 218 de 2000, dentro de las que no se encuentran los sindicalistas. No obstante, las peticiones relacionadas con aquellos que no eran mencionados por la norma eran trasladadas a las autoridades competentes, sin que ello implicara la evasión de una carga, sino el acatamiento de la norma.

Es así que la entidad no podía asumir la protección del señor Orozco Serrano, dado que las medidas de protección a tomar, según el sujeto, eran de resorte del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección del Ministerio del Interior, en donde el DAS solo emite un concepto sobre el nivel de riesgo que, en este caso, fue clasificado como medio-bajo, dado que no registraba *mayores amenazas*. Por tanto, la responsabilidad por las medidas que se hayan o no adoptado es del Ministerio, de acuerdo con las competencias atribuidas por el legislador (Ley 199 de 1995, Ley 782 de 2003, Decreto 372 de 1996, entre otros), sin que la desprotección del sindicalista le sea imputable al DAS.

Es así que, aun cuando la entidad pertenece al programa de protección, no es la encargada de prestarla, ya que las medidas de protección son determinadas por el mencionado comité y no por el DAS, que se encargó de cumplir las labores a su cargo, remitiendo las denuncias presentadas por las personas en riesgo a la autoridad competente.

Por todo lo anterior, solicita que la entidad sea exonerada, por no hallarse responsabilidad a su cargo.

⁸ F. 294 vto. c. ppa. 2. 10 de octubre de 2006.

⁹ Auto de 20 de abril de 2007 “...el término para sustentar corrió desde el 22 hasta el 26 de marzo de 2007. La apoderada de la parte demandada sustenta vía FAX extemporáneamente el recurso el 27 de marzo...” (f. 312 c. ppal 2).

¹⁰ F. 316-322 c. ppal 2.

1.2.2 Por su parte, el **Ministerio del Interior y de Justicia**¹¹ solicita que la sentencia proferida por el *a quo* se revoque, en la medida en que las denuncias en contra de la vida del señor Ricardo Luis Orozco Serrano fueron oportunamente atendidas –once meses antes de su deceso- y, luego de hecho el estudio de riesgo correspondiente, se adoptaron las medidas de seguridad que, de acuerdo con la información con la que se contaba, eran idóneas en el caso particular.

Es así que pone de manifiesto la imposibilidad de tomar medidas acorde con la situación del sindicalista, ante la desinformación sobre las especiales circunstancias que lo rodeaban, esto si se tiene en cuenta que, el 16 de marzo del 2000, fue enviado a las personas que gestionaron las denuncias sobre las amenazas, que fueron conocidas de oídas, un formulario para lograr la identificación plena del señor Orozco Serrano, en donde debía incluirse su nombre, número de cédula, constancia de pertenecer a una organización sindical y el cargo ocupado dentro de la misma, copia de la denuncia formal por el delito de amenaza radicada por el amenazado ante la Fiscalía General de la Nación y una dirección a la que se le pudieran remitir comunicaciones; no obstante, el Ministerio nunca recibió respuesta a tal solicitud, por lo que al caso le era aplicable el artículo 13 del Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984-.

Ante el silencio del señor Orozco Serrano y de sus agentes oficiosos, se concluyó que no se encontraba amenazado o que el primero desconocía las gestiones de los segundos o que no estaba interesado en poner de su parte para acceder a medios de protección distintos a los mencionados en el estudio de riesgo, al punto que su incomunicación con el Ministerio por cerca de un año no permitió pensar que su riesgo fuera inminente pues, de haberlo sido, él mismo habría realizado gestiones encaminadas a proteger su vida.

Aunado a esto, el sindicalista asumió el riesgo proveniente de las supuestas amenazas, si se tiene en cuenta que, con su actitud permisiva, encubrió al funcionario público que le mencionó los planes de los grupos

¹¹ F. 323-355 c. ppal. 2.

al margen de la ley –alcalde de un municipio del sur del Atlántico-, dado que este tenía la obligación de denunciar los actos delictivos planeados, para que fueran consecuentemente neutralizados por las autoridades.

Así las cosas, tratándose de amenazas que fueron recibidas de oídas, no se cumplían los supuestos del artículo 6° de la Ley 199 de 1995, en donde se prevé la existencia de una amenaza inminente, cosa que no ocurrió en este asunto y a ello se debe el nivel de riesgo resultante en el estudio. Lo anterior, dado que no es viable pretender que el Estado proteja de manera absoluta a toda persona que considere que está en riesgo y, de paso, subestima las medidas preventivas que se le recomiendan.

Finalmente, en consideración a las circunstancias fácticas en las que le fue arrebatada la vida al señor Orozco Serrano, se tiene que el daño fue provocado por el hecho de un tercero, por tanto, no es imputable a la administración y debe ser exonerada.

El **Ministerio Público** indica en su concepto¹² que el daño antijurídico se encuentra plenamente acreditado, pues el señor Ricardo Luis Orozco Serrano fue asesinado el 2 de abril de 2001. En cuanto a la imputación del daño, luego de analizar el caudal probatorio, concluye que, al haberse dado aviso oportunamente sobre las amenazas que pesaban sobre la vida del sindicalista, su deceso es imputable a la administración, comoquiera que no actuó diligentemente.

Por lo anterior, sugiere que la sentencia sea confirmada en todas sus partes, inclusive en lo concerniente a la proporción en la que fue condenada cada entidad.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta, dentro de este proceso seguido ante el Tribunal Contencioso

¹² F. 356-371 c. ppal 2.

Administrativo del Atlántico, tal como lo dispone el artículo 184 del C.C.A., habida cuenta que (i) la cuantía de la de la condena alcanza la exigida en la norma¹³, (ii) el presente proceso tiene vocación de doble instancia de conformidad con su cuantía¹⁴, y (iii) el fallo no fue apelado.

Así mismo, para pronunciarse respecto del fondo de la litis, con base en que la consulta se entiende interpuesta a favor de las entidades condenadas y, por consiguiente, no resulta viable hacer más gravosa su situación.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala decidir el grado jurisdiccional de consulta, respecto de la sentencia que declaró administrativamente responsable a las entidades demandadas por el deceso del señor Ricardo Luis Orozco Serrano, miembro del sindicato ANTHOC, quien fue asesinado el 2 de abril de 2001 en el municipio de Soledad, Atlántico, habiendo denunciado previamente amenazas contra su vida, para lo que deberá esclarecerse la responsabilidad de la administración, en los términos del artículo 90 constitucional.

3. Hechos probados

De conformidad con el acervo probatorio allegado, se encuentran probados los siguientes hechos:

¹³“ARTÍCULO 184. Modificado por el art. 57, Ley 446 de 1998 Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador ad litem, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas. Las sentencias que impongan condena en abstracto sólo serán consultables junto con el auto que las liquide, en los eventos del inciso anterior.

En los asuntos contenciosos de carácter laboral, solamente se consultarán las sentencias dictadas en primera instancia que impongan condena a cargo de la entidad pública, cuando de la respectiva actuación se deduzca que la demandada no ejerció defensa alguna de sus intereses.

(...)La providencia sujeta a consulta no quedará ejecutoriada mientras no se surta el mencionado grado”.

De conformidad con la sentencia de primera instancia, proferida el 29 de junio de 2006, la cuantía necesaria para que se surta el grado jurisdiccional de consulta asciende a \$122'400.000, cuantía que es alcanzada en el caso de autos, dado que, sumadas las cantidades a las que fue condenada la Nación, se obtiene la suma de \$327'554.673.

¹⁴ Para la época en la que se interpuso la demanda –3 de julio de 2001-, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia era de \$26'390.000-artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597 de 1988-. En este caso, la pretensión de mayor valor corresponde a \$358'386.000, por concepto de lucro cesante a favor de las demandantes.

3.1 La Central Unitaria de Trabajadores-CUT, Subdirectiva Atlántico, el 17 de febrero del 2000 emitió un comunicado de prensa por el que informaba a la opinión pública que *“...por informaciones suministradas por personas amigas del movimiento sindical nos hemos enterado de la existencia de un criminal plan de exterminio que, en su primera fase, comprendería el asesinato de 12 compañeros; 10 de ellos campesinos que habitan varios pueblos del sur de este departamento y, probablemente, miembros del sindicato de trabajadores agrícolas del Dpto del Atlántico, filial de la CUT, y de dos dirigentes sindicales: Ricardo Orozco, Secretario de Anthoc, e Israel Barreiro, Secretario de la CUT, Subdirectiva Atlántico; además, estarían dentro de los planes sanguinarios algunos barrios del Suroccidente de Barranquilla (...)”* (f. 23 c. 1).

3.2 El 3 de marzo del 2000 el DAS, Seccional Atlántico, envió comunicación al señor Israel Barreiro Delgado, con la finalidad de solicitarle que se acercara a sus instalaciones para así iniciar los estudios de seguridad. Seguidamente solicitó la colaboración del mencionado, *“...en cuanto pueda transmitir esta petición a otros sobresalientes dirigentes sindicales, particularmente al señor RICARDO OROZCO Secretario de ANTHOC, que estimen deben ser atendidos por iguales inquietudes* (f. 24 c. 1).

3.3 El 7 de marzo del 2000 la Presidencia de la República acusó el recibo de una comunicación enviada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Avianca-SINTRAVA, que fue remitida por el Gobernador del Atlántico (f. 25 c. 1). Esta comunicación fue remitida a la Dirección de Protección del DAS el 16 de marzo siguiente, a efectos de realizar el estudio de riesgo al señor Ricardo Luis Orozco Serrano (f. 30 c. 1).

3.4 Por medio de denuncia 042, presentada el 8 de marzo del 2000, ante el DAS Seccional Atlántico-Unidad Investigativa Policía Judicial, el señor Ricardo Luis Orozco Serrano puso en conocimiento las amenazas que en su contra se presentaron: *“Una reunión sostenida entre unos grupos paramilitares con un Alcalde de un municipio del Dpto. donde le manifestaron que autorizaran (sic) una limpieza en la rivera (sic) de la carretera oriental contra unos campesinos y en B/quilla contra ISRAEL BARREIRO DELGADO Secretario General de la CUT Atlántico y RICARDO*

OROZCO Vice-presidente de ANTHOC Nal. el alcalde manifestó a los señores interesado (sic) que no estaba de acuerdo con esta (sic) acciones que estas personas fueran objetivo militar de ellos. Los amenazante (sic) seguirán con su plan hasta cuando se haya hecho en su totalidad. Por lo tanto le manifiesto que me sean (sic) asignado escolta por cuanto cumplo con función sindical al servicio de los Trabajadores del Sector Salud a nivel Nal.” (f. 26-28 c. 1).

3.5 El 14 de abril del 2000 se reunió el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, compuesto por dos delegados del DAS, uno de la Policía Nacional, uno por las ONG, uno por la CUT, uno por el Ministerio del Trabajo y cinco representantes del Ministerio del Interior.

Para el caso del señor Ricardo Luis Orozco Serrano, el comité clasificó su riesgo como medio-bajo, *“determinado por su condición de dirigente sindical y ante la inexistencia de amenazas o hechos en su contra. Recomienda curso de autoprotección-autoseguridad. Recomienda también estudio de seguridad para la sede. /Se llevará a cabo un a (sic) reunión en MinInterior. Se aprueba la seguridad de la sede” (f. 31-33, 156-161 c. 1).*

Los resultados de la evaluación fueron remitidos a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y a la víctima (f. 147-150 c. 1).

3.6 El 2 de mayo del 2000 la Procuradora Regional del Atlántico dirigió una comunicación al presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Avianca, por la que se le informaba que su queja, referida a las amenazas en contra de diez campesinos, Israel Barreiro y Ricardo Luis Orozco Serrano, fue remitida al Director Seccional del DAS y al Brigadier General de Policía del Atlántico, para lo que fuera de su competencia (f. 34 c. 1).

3.7 El 31 de octubre del 2000, la CUT envió comunicación a la Directora de Evaluación del Programa de Protección y Riesgo del Comité de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, poniendo de presente persecuciones en contra líderes sindicales de la región. Oportunidad en la que se resalta la obligación del Estado de proteger la vida de los sindicalistas, con la dotación de medidas y herramientas idóneas, tales como *“otro vehículo,*

más radios, chalecos blindados cómodos de usar, viáticos para pasajes y gastos de escoltas disponibles, etc.” (f. 36-37 c. 1).

3.8 El 29 de marzo de 2001, el Secretario General de la CUT, Subdirectiva Atlántico, Israel Barreiro, envió una comunicación al Director del DAS de Barranquilla, dando cuenta del inminente peligro de varios dirigentes sindicales: *“...personas sospechosas [están] rondando los sitios de trabajo. Hemos tenido información extra oficial del (sic) última hora que en la ciudad ha llegado (sic) un grupo de personas sospechosas armadas para arrasarse con la dirigencia sindical del Atlco., lo cual, supuestamente, algunas autoridades tendrían conocimiento; pero en los diferentes comunicados enviados a Ustedes no hemos tenido respuesta alguna y parece que no hay ningún interés por indagar y prestar apoyo a las personas en peligro. Dejamos esto claro, en razón que (sic) cuando sucedan los casos, no nos vengamos a manifestar que no lo habíamos puesto en conocimiento de Ustedes”* (f. 38-39 c. 1. Se encuentra el acuse de recibo por parte del DAS del 29 de marzo de 2001 y la constancia de haberse enviado la comunicación vía fax a esa entidad en la misma calenda).

3.9 El 2 de abril de 2001, el señor Ricardo Luis Orozco Serrano fue asesinado en la calle 83 con carrera 18, esquina, barrio Los Almendros de Soledad, Atlántico. La Fiscalía Décima Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de la Unidad de Reacción Inmediata de Barranquilla procedió al levantamiento del cadáver.

Sobre la forma en la que el mencionado falleció, se indicó que *“...según información de los agentes JIMÉNEZ MARTÍNEZ JOSÉ y MEJÍA PRINCE CÉSAR... primeros en llegar al sitio de los hechos, RICARDO LUIS OROZCO SERRANO al momento de estos se desplazaba por el sector en compañía de YUDY CASTILLO CARO... esta les comentó al respecto que venían juntos y en un momento que el occiso se quedó atrás y esta se adelantó a tomar un taxi, fue ultimado a tiros desconociéndose hasta el momento el motivo de este ya que dicha señora se encuentra con los nervios alterados. Según información RICARDO LUIS OROZCO SERRANO era vice-presidente del sindicato ANTOHC (sic) y laboraba en el Hospital General de Barranquilla...”*.

Se precisó, con relación a las heridas visibles: *“un orificio de bordes irregulares en la región occipital lado derecho, dos orificios de bordes irregulares en la región maxilar lado derecho, una herida de bordes regulares en la región sigomática (sic) lado izquierdo, tres heridas de bordes regulares en la región de la mejilla lado izquierdo, dos heridas en la región pectoral línea media. Una herida de bordes regulares en la región del maxilar izquierda (sic)”* (f. 46-48 c. 1).

3.10 El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses practicó la necropsia al cuerpo de la víctima. Se indicó que el *“...individuo recibió múltiples impactos de bala a larga distancia en cara y tórax en sentido anteroposterior y postero anterior (sic), los cuales le produjeron la muerte instantánea debido a un shock neurogénico, debido a las heridas esencialmente mortales recibidos (sic). Homicidio”* (f. 49-51 c. 1).

3.11 Los medios de comunicación registraron el homicidio del sindicalista. Así, en la edición del 3 de abril de 2001 del diario El Heraldó se consignaron los hechos relacionados con el deceso del señor Orozco Serrano. Se indicó que era sindicalista y que previamente se denunciaron amenazas contra su vida. La Policía Nacional, por su parte, indicó a los periodistas que el fallecido no las denunció ante las autoridades competentes.

Uno de los integrantes de la CUT declaró que el *modus operandi* de los delincuentes no se contraía a amenazar a una determinada persona, sino a intimidar a toda una colectividad, como en el caso de ANTHOC.

Con relación a los recortes de prensa adosados al plenario y su valor probatorio, esta Corporación ha señalado¹⁵:

Conforme el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil y a lo que ha sostenido la doctrina procesal, la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental. Sin embargo, en principio solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 29 de mayo de 2012, C.P. Susana Buitrago Valencia. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01378-00(PI).

demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez (...) Lo anterior equivale a que cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir solo como indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos.

Se observa, entonces, con base en la jurisprudencia traída a colación, que las informaciones de prensa analizadas en conjunto con las demás pruebas obrantes en el proceso permiten concluir que el señor Ricardo Luis Orozco Serrano fue asesinado el 2 de abril de 2001, en el municipio de Soledad, Atlántico, en razón de la labor de la víctima como sindicalista, previas amenazas conocidas por las autoridades (f. 52 c. 1).

3.12 El señor Ricardo Luis Orozco Serrano, quien falleció el 2 de abril de 2001 (f. 44 c. 1 –registro civil de defunción-), estaba casado con Neyla de Jesús Bolívar Coba (f. 40-41 c. 1 –registro civil de matrimonio-) y procrearon a Daniela Isabel Orozco Bolívar (f. 42 c. 1 –certificado de nacimiento-).

3.13 El señor Ricardo Luis Orozco Serrano se desempeñaba en el cargo de supervisor técnico en el Hospital General de Barranquilla E.S.E. y, para la fecha de su deceso, tenía una asignación mensual de \$963.261 (f. 43 c. 1 –certificación expedida por el hospital).

4. Juicio de responsabilidad

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política, “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los **daños antijurídicos que le sean imputables**, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Al respecto, esta Corporación ha precisado que, aunque el ordenamiento jurídico no prevé una definición de daño antijurídico, este hace referencia a “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o

*extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho*¹⁶.

De conformidad con esa cláusula general de responsabilidad, las demandantes imputan a la Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad-DAS y a la Nación–Ministerio del Interior y de Justicia, el hecho dañoso consistente en el deceso del señor Ricardo Luis Orozco Serrano, quien fuera sindicalista de ANTHOC, ocurrido el 2 de abril de 2001 en el municipio de Soledad, Atlántico.

4.1 El daño

Este fue debidamente demostrado, pues, como se relacionó en el acápite anterior, el señor Ricardo Luis Orozco Serrano fue asesinado el 2 de abril de 2001, a pesar de las denuncias que hizo ante las autoridades competentes, en las que ponía de presente que su vida se encontraba en grave peligro, debido a su actividad sindical en ANTHOC.

4.2 La imputación

El *a quo* encontró a la administración responsable de por el deceso del señor Orozco Serrano, en cuanto el Estado tiene la obligación de proteger la vida, libertad y bienes de los asociados, teniendo especial atención respecto de aquellos que por su condición resultan vulnerables y cuya vida, en consecuencia, se encuentra en permanente peligro.

Es el caso tener en cuenta que aquellos dedicados a la actividad sindical que, pues las condiciones socioeconómicas en las que se desempeñan, exponen sus vidas al ejercer un derecho que les es reconocido en el orden jurídico nacional e internacional, dada su importancia, derivada de que es la forma en la que los trabajadores cuentan con un interlocutor válido frente a su contraparte patronal.

Pues bien, mediante los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de marzo de 2000, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Exp.11945.

Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, se crea la obligación para los Estados Partes de garantizar el derecho a la asociación sindical. En este sentido, se consagra:

ARTICULO 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la Ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la Ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el convenio de la Organización Nacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o aplicar la Ley en forma que menoscabe dichas garantías.

En el mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, que fuera incorporado al derecho interno por medio de la Ley 16 de 1972, plasma en su artículo 16:

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

En el año 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirió al caso colombiano¹⁷ y señaló que los dirigentes sindicales corresponden a una población vulnerable que merece mayor protección por parte del Estado:

(...)4. La Comisión ha recibido información fidedigna y pormenorizada acerca de la violencia contra personas dedicadas a la actividad sindical. Los afiliados a sindicatos han sido estigmatizados con frecuencia debido a sus actividades gremiales y a sus convicciones sociales y políticas. A menudo se les ha caracterizado como simpatizantes o colaboradores de movimientos armados disidentes, colocándolos en una situación vulnerable frente a las partes en el conflicto armado.

5. Entre 1991 y 1997, en Colombia fueron asesinados 1.071 sindicalistas. En junio de 1997, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (International Confederation of Free Trade Unions - "ICFTU") emitió un informe sobre los ataques contra sindicalistas perpetrados en todo el mundo. Según el informe, alrededor de 46 de cada cien sindicalistas asesinados en el mundo en 1996, eran colombianos. Cada año, desde 1991, la mayor cifra de sindicalistas muertos en Colombia corresponde a Antioquia. Los números más altos de muertes han ocurrido entre los afiliados a los sindicatos de docentes y los de trabajadores agrícolas. También los mineros agremiados son víctimas de un alto número de ataques. Los miembros de la Central Unitaria de Trabajadores ("CUT") han sido

¹⁷ El mismo ente ya se había pronunciado en oportunidad anterior sobre el particular, mediante informe rendido en el año 1981 <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia81sp/Conclusiones.htm#A>

sometidos constantemente a actos de violencia a lo largo de los años.

6. La Comisión recibió información indicando que, en el solo año 1997, 144 sindicalistas fueron asesinados, incluyendo 37 dirigentes sindicales. Nueve trabajadores sindicalizados más fueron desaparecidos.

(...)

9. La violencia contra los sindicalistas no se ha limitado a las violaciones del derecho a la vida. En muchas partes del país los sindicalistas son objeto de amenazas constantes y éstas, así como la violencia física, han obligado al desplazamiento forzoso de numerosos sindicalistas. Entre enero y noviembre de 1997, 342 militantes sindicales, 43 de ellos dirigentes, se vieron obligados a abandonar sus lugares de residencia normales. Además, la Comisión ha recibido informes acerca de atentados con explosivos contra locales gremiales y sobre militantes sindicales que han sido convertidos en víctimas de secuestros.

10. En 1997, en relación con varios casos, la Comisión consideró necesario solicitar al Estado colombiano que tomara medidas cautelares en nombre de sindicalistas.

(...)

12. Se ha informado a la Comisión que los grupos armados disidentes a veces amenazan o atacan a los activistas sindicales... Grupos armados disidentes también han atacado con cierta frecuencia a trabajadores bananeros agremiados en la región de Urabá, Departamento de Antioquia. Cuando los grupos disidentes armados atacan a sindicalistas incurren en una acción incompatible con las normas de protección de civiles establecidas en el derecho humanitario internacional.

13. No obstante, la información que obra en poder de la Comisión indica que los ataques contra sindicalistas son perpetrados mayoritariamente por los grupos paramilitares. La Comisión obtuvo copias de varias amenazas escritas dirigidas contra sindicalistas y suscritas por diferentes grupos paramilitares. Estos grupos se identifican a sí mismos como "entidades de limpieza social" y se refieren a los dirigentes sindicales como miembros de las unidades urbanas de grupos disidentes armados.

(...)

19. La Comisión también tiene entendido que los sindicatos han denunciado, generalmente, las amenazas y las agresiones contra sus afiliados ante las autoridades

competentes. Sin embargo, no se ha informado a la Comisión que persona alguna haya sido condenada por el asesinato de miembros de sindicatos.

20. Sobre la base de esta información, la Comisión debe concluir que el Estado es responsable, en el plano internacional, de, por lo menos, algunos de los delitos perpetrados por grupos paramilitares contra militantes sindicales, por medio de su aquiescencia o tolerancia, si no de su participación activa. El Estado es, por ende, responsable de la violación de los derechos a la vida y a la integridad física de esos militantes sindicales, así como del derecho a la libertad de asociación, protegido por el artículo 16 de la Convención. El derecho a la asociación claramente incluye el derecho a formar sindicatos y a participar en las actividades de éstos, particularmente cuando está analizado a la luz del Protocolo de San Salvador. La Comisión siempre ha señalado que, cuando el ejercicio legítimo de un derecho protegido en la Convención provoca ataques, represalias o sanciones, se consume una violación de ese derecho.

(...)

23. Sin embargo, hasta ahora las medidas tomadas por el Estado no han sido suficientes para atenuar la gravedad de la situación. La Comisión está sumamente preocupada por la violencia contra los trabajadores agremiados e insta al Estado colombiano a asegurar la vida y la integridad física de los militantes sindicales, así como a ampararles en su derecho a la libertad de asociación¹⁸.

Sobre esta preocupante situación, la recomendación se encaminó a la creación de políticas públicas y medidas eficientes para la protección de los derechos de los sindicalistas, respecto del ejercicio de sus actividades, como a la vida misma.

En lo atinente a la normativa interna relacionada con la protección de los derechos de los sindicalistas, se encuentra que estos gozan de rango constitucional. Así, en la Carta se consagra:

Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

¹⁸ <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-9.htm#2>

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.

La Corte Constitucional, refiriéndose a la libertad sindical, precisó¹⁹:

La libertad sindical comporta: i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones

¹⁹ Sentencia C-465 de 2008. En el mismo pronunciamiento se indica lo atinente al bloque de constitucionalidad con los convenios de la OIT: “Esta Corporación ha manifestado que todos los convenios de la OIT que han sido debidamente ratificados forman parte de la legislación interna. Al mismo tiempo, la Corte ha expresado que distintos convenios de la OIT integran el bloque de constitucionalidad y que la determinación del rango de cada uno de los convenios se hace caso por caso a través de la jurisprudencia”.

nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.

Así mismo, en numerosos pronunciamientos, la misma Corte ha destacado la importancia de la protección de este derecho de carácter fundamental, así como la obligación del Estado de proteger su libre ejercicio²⁰:

Esta Corporación ha sostenido en múltiples oportunidades, entre otras, en las sentencias C-385/2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-085/94 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-115/92 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein), T-441/92 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), que el derecho de asociación sindical en Colombia es un derecho fundamental, el cual constituye una modalidad del derecho de libre asociación, como quiera que aquel consiste en la libre voluntad o disposición de los trabajadores para constituir formalmente organizaciones permanentes que los identifique y los una en defensa de los intereses comunes de profesión u oficio, sin autorización previa de carácter administrativo o la injerencia o intervención del Estado o de los empleadores, conforme lo consagran los artículos 39 y 55 de la Constitución Política.

Así las cosas, estima esta Corte, que el derecho de asociación es un derecho subjetivo que comporta una función estructural, que desempeña en el seno de la sociedad, en cuanto constituye una forma de realización y de reafirmación de un Estado Social y Democrático de Derecho, más aún cuando este derecho permite la integración de individuos a la pluralidad de grupos; no constituye un fin en sí mismo o un simple derecho de un particular, sino un fenómeno social fundamental en una sociedad democrática, y es más, debe ser reconocido y protegido por todas las ramas y órganos del Poder Público.

De otra parte, debe reiterar una vez más esta Corporación, que el Constituyente de 1.991 elevó a canon constitucional la mayoría de los principios y valores consagrados en las recomendaciones y convenciones de la O.I.T., en especial los Acuerdos o Convenciones números 87 sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicalización de 1.948, 98 sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva; y, el 151 sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, y que han sido incorporados a la legislación colombiana en virtud de las leyes 26 y 27 de 1.976 y 411 de 1.997.

²⁰ Sentencia C-1491 del 2000.

Bajo esta perspectiva, la asociación sindical comporta un carácter voluntario, ya que su ejercicio discrecional es una autodeterminación del trabajador de vincularse con otros individuos, y que perdura durante esa asociación. Por lo tanto, la Corte estima necesario precisar, una vez más que, según los artículos 53 inciso 4°, 93 y 94 de la Constitución Política, el contenido y alcance del derecho de asociación sindical ha de fijarse con arreglo a los convenios y tratados sobre derechos humanos, específicamente ha de tenerse en cuenta el Convenio 87 de la O.I.T. relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, conjunto de reglas obligatorias, que a su vez se encuentra complementado por el Convenio 98 de la misma organización, que regula lo relativo a la aplicación de los principios del derecho de asociación y libertad sindical.

La seguridad personal respecto de aquellos que ejercen este derecho, como se ha dicho, se encuentra en especial riesgo, situación que ha sido aceptada por la ley y la jurisprudencia, al punto que se considera que los sindicalistas merecen mayor protección, debido a las condiciones en las que ejercen sus actividades asociativas.

Es así que hubo distintos desarrollos normativos encaminados a resguardar la integridad de los sindicalistas, tales como las leyes 199 de 1995, por la cual se precisan las políticas para la protección de población vulnerable, 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, 548 de 1999 y 782 de 2002, por las que se prorroga la vigencia de la ley anterior que, en su artículo 81 destaca:

En armonía con lo dispuesto por el Artículo 6° de la Ley 199 de 1995²¹, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas

²¹ “Artículo 6°. (Reglamentado por el Decreto Nacional 1592 de 2000 Sistema de protección de los derechos humanos). En desarrollo de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, el Ministerio del Interior coordinará las actividades de todos los organismos del Ejecutivo, encargados de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos. El Ministerio del Interior contará con un sistema de atención a las demandas de protección de los derechos ciudadanos. El desarrollo de este sistema estará a cargo de una Unidad Administrativa Especial dependiente del Ministerio del Interior, la cual deberá actuar previamente en caso de amenaza inminente de los derechos ciudadanos y desarrollar programas orientados a la protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos de los denunciantes. El Ministerio del Interior o la autoridad en la que se delegue esta función, emprenderá, de oficio, las acciones correspondientes ante las autoridades judiciales, sin detrimento de las funciones de las mismas o de las atribuciones del Ministerio Público”.

con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.

Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, **sindicales**, campesinas, y de los grupos étnicos.

Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.

Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.

En cumplimiento de estas disposiciones, mediante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos del Ministerio del Interior, fue evaluado el caso del señor Orozco Serrano, de donde la Sala no comprende cómo las autoridades calificaron su riesgo como medio-bajo, al punto que se le recomendó extremar en su autocuidado.

Es que contrario al resultado del estudio, contra la vida del señor Orozco Serrano pesaba una sentencia de muerte denunciada por la víctima, habiendo sido alertada por un “Alcalde de un municipio del Dpto. donde le manifestaron que autorizaran (sic) una limpieza en la rivera de la carretera oriental contra unos campesinos y en B/quilla contra ISRAEL BARREIRO DELGADO Secretario General de la CUT Atlántico y RICARDO OROZCO Vice-presidente de ANTHOC Nal.” (ver párr. 3.4).

De ahí que la Sala no logra entender de dónde una calificación tan baja, al tiempo que se menosprecia su “condición de dirigente sindical” circunstancia que de por sí no daba lugar sentenciar “la inexistencia de amenazas o hechos en su contra” (ver párr. 3.5), cuando la propia víctima narró su conocimiento sobre las amenazas directas.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que la amenaza recibida el 29 de marzo de 2001 (ver párr. 3.8), en la que se relacionaba la incursión de personas en la ciudad para dar de baja a dirigentes sindicales, debió

prender las alarmas de las autoridades, en el sentido de reforzar los esquemas de seguridad de todos aquellos que pudieran encontrarse en riesgo.

Es así que, aun cuando esta última denuncia no se refería específicamente al señor Orozco Serrano, ello no era óbice para proporcionarle seguridad y, conjuntamente con él, a las personas amenazadas, conjurando así el peligro, concretado en los días siguientes (2 de abril de 2001). De donde deviene incomprensible la defensa fundada en su indebido conocimiento del riesgo.

Deberá entenderse por parte de las autoridades, en razón de los antecedentes y las amenazas, que el ejercicio de la actividad sindical en Colombia representa un mayor riesgo, dada la violencia ideológica producida por la defensa de distintos intereses sociales y económicos encontrados, de modo que, el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho fundamental, más aún si conoce de la existencia de factores que implican riesgo.

Esta Corporación se ha pronunciado respecto de la posición de garante del Estado respecto del derecho fundamental a la asociación sindical²²:

Esta situación no puede ni debe ser ajena al Estado, de allí que, éste debe desplegar todas las acciones que tenga a su alcance para garantizar los derechos fundamentales de poblaciones en riesgo y grupos vulnerables, como es el caso de las organizaciones sindicales y sus miembros. Adicionalmente, la normativa internacional sobre derechos humanos -Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, consagran el derecho a la libertad de asociación, señalando que "todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole", y establece, igualmente, que los Estados partes garantizarán "el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses".

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, 31 de enero de 2011. Exp. 17842.

Así mismo, la Corte Constitucional ha protegido, en innumerables oportunidades, el derecho a la libre asociación sindical²³, sosteniendo que este derecho fundamental no se agota con la facultad de fundar o pertenecer a esta clase de organizaciones, sino que se extiende a otro tipo de derechos y garantías que hacen posible el verdadero ejercicio de la actividad sindical y el cumplimiento de las finalidades para lo cual han sido creados²⁴.

“Como lo ha sostenido la Corte en jurisprudencia reiterada (cf. especialmente las Sentencias T-418 de 1992 y T-230 de 1994), la libertad de asociación sindical posee rasgos diferenciadores frente a la libertad genérica de asociación, consagrada en el artículo 38 de la Carta. Mientras esta garantiza a todas las personas la posibilidad jurídica de acordar la realización de actividades conjuntas, sin restricciones distintas a las consagradas en la Constitución y las leyes, aquélla tiene titulares y fines propios: son los trabajadores quienes, a través de su ejercicio, reivindican la importancia de su papel dentro del proceso económico, y promueven la mejoría de sus condiciones laborales. Es por esto por lo que se puede afirmar que en tanto que la libertad de asociación es un poder Jurídico frente al Estado, la de asociación sindical lo es, por lo menos de manera inmediata, de una clase productiva frente a otra. Así lo muestra la génesis histórica de esas libertades: la primera corresponde a los derechos de primera generación, propios del liberalismo racionalista, mientras la segunda fue incorporada por el pensamiento social de la primera mitad del presente siglo.

“Dentro de la lógica intrínseca a la libertad de asociación sindical, el sindicato aparece como la organización encargada de asumir la defensa de los intereses de los trabajadores. Su razón de ser en el

²³ “La Constitución Política consagra en el artículo 38 el derecho de libre asociación y en el artículo 39, específicamente, el derecho de libre asociación sindical, según el cual ‘*Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado*’. En su faceta positiva, este derecho subjetivo faculta a los trabajadores para que estructuren organizaciones de diferente orden con el objeto de asumir su defensa frente a los conflictos obrero patronales, para lo cual la misma Constitución establece un conjunto de garantías, tales como el reconocimiento jurídico por la sola inscripción del acta de constitución, reserva judicial para los casos de cancelación o suspensión, fuero sindical y el sometimiento de su estructura interna y funcionamiento al orden legal y al principio democrático.” (Cursiva en original) Corte Constitucional, sentencia T-749 del 21 de abril de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

“La Corte estima necesario precisar que el derecho de asociación sindical, debe necesariamente considerarse integrado a la concepción democrática del Estado Social de Derecho, pluralista, participativo, fundado en el respeto de la dignidad y de la solidaridad humanas, que reconoce y protege unas libertades básicas, si se repara que la libertad de asociarse en sindicatos no es otra cosa que la proyección de un conjunto de libertades fundamentales del hombre, como las de expresión y difusión del pensamiento y opiniones e información, y de reunión, las cuales conducen a afirmar el derecho de participación en la toma de decisiones relativas a los intereses comunes de los asociados, que constituye el punto de partida para la participación política”. Corte Constitucional, sentencia T-441 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁴ *Ibidem*.

seno de sociedades industrializadas, organizadas jurídicamente bajo la forma de Estados sociales de derecho, no es otra que la necesidad de la existencia de un intermediario entre los empleadores y los trabajadores individualmente considerados. Y es precisamente gracias a esa tarea primordial, que los sindicatos gozan de una especial protección por parte del ordenamiento jurídico (v.gr. fuero sindical, artículo 39 de la Constitución Política y 405 del Código Sustantivo del Trabajo; sanciones a quienes obstaculicen su actividad, artículo 354 del C.S.T), y que su reconocimiento Jurídico opera con la simple inscripción del acta de constitución.

“Para el desarrollo de esa tarea, la ley otorga a los sindicatos la posibilidad de establecer las reglas de su organización interna y su funcionamiento. Así, el artículo 362 del C.S.T. establece que “toda organización sindical tiene el derecho de redactar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos.” Se entiende, entonces, que siendo los sindicatos organizaciones entre particulares, en principio los parámetros que los rigen -incluyendo las condiciones de ingreso, como lo prevé el numeral 39 de la disposición mencionada-, son de libre escogimiento por parte de quienes participan en su conformación.

“No obstante, este principio no tiene un alcance ilimitado. Si bien las asociaciones sindicales defienden los intereses de los trabajadores afiliados, su papel preponderante en las relaciones obrero-patronales hace que su actuación afecte de manera decisiva el goce efectivo del derecho de todos los trabajadores (afiliados y no afiliados) a promover el mejoramiento de sus condiciones laborales.

“Es por esta razón por la que el ordenamiento jurídico no puede ser indiferente frente a las condiciones de funcionamiento de organizaciones de esa naturaleza, mucho más cuando está fundado en valores de participación y pluralismo (artículo 1 de la Carta). Así lo quiso el constituyente de 1991 al ordenar en el segundo inciso del artículo 39, la sujeción de los sindicatos “al orden legal y a los principios democráticos” (subrayado de la Sala). En el ejercicio de su fuero interno, un sindicato puede establecer las condiciones de funcionamiento que estime pertinentes, siempre que ellas sean compatible con los principios rectores de una sociedad democrática”²⁵.

En este orden de ideas, es claro que la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de las organizaciones sindicales y/o de las personas que las

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-173 del 24 de abril de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

integran, está prohibida, por la normativa internacional como nacional, de allí que, el Estado no debe tolerar o permitir situaciones en que se pongan en peligro a entidades o personas en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, lamentablemente, en el caso que nos ocupa el militante sindical fue perseguido por su condición, y sus derechos a la vida e integridad fueron gravemente transgredidos.

Siendo de este modo las cosas, de conformidad con los medios de convicción obrantes en el plenario, la Sala considera que la administración es responsable, dado que la víctima solicitó una protección equivalente al riesgo al que estaba sometida, sin que se tomaran las medidas necesarias y pertinentes para su protección, es decir, la actuación del Estado fue ineficiente, al punto que el derecho a la vida del señor Ricardo Luis Orozco Serrano fue violentamente arrebatado.

Dicho lo anterior, la Sala considera que la administración debe ser declarada responsable y, por tanto, debe proceder a responder patrimonialmente, dado que el daño antijurídico se produjo como consecuencia de la omisión en sus deberes y, por tanto, le es imputable.

Medidas de reparación integral

Por todo lo anteriormente reseñado, la Sala advierte la pertinencia de la aplicación de medidas de reparación integral dada la flagrante vulneración de derechos fundamentales concretada, sin que ello vaya en contravía de la finalidad del grado jurisdiccional de consulta, pues se considera prevalente la garantía de los derechos de las víctimas y su reparación, mediante actos simbólicos por parte de las entidades que por acción u omisión propiciaron el escenario de la vulneración, al punto que su decreto puede darse oficiosamente²⁶.

²⁶ “La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos:

i) El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos. La reparación de la víctima está orientada a: (a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial.

ii) La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia.

Por lo tanto, condenará a la Nación-Ministerio del Interior y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, mediante el Ministro y el Director General respectivamente, a ofrecer excusas a las demandantes en una ceremonia privada que deberá efectuarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de ejecutoria de este fallo, siempre que las mismas así lo consientan y a establecer un link en su página web con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia.

De manera adicional, la Policía Nacional, mediante su Director General, deberá ofrecer disculpas a las organizaciones sindicales CUT y ANTHOC, dado que menospreció e hizo caso omiso sobre las amenazas conocidas en contra de sus integrantes, lo que fue determinante en la concreción del daño.

Adicionalmente, la Nación-Ministerio del Interior y la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional implementarán políticas tendientes a crear conciencia sobre la necesidad de garantizar los derechos de los sindicalistas y la importancia del ejercicio de sus derechos.

iii) La legitimación de las víctimas del daño: se reconoce a la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1° de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.

iv) Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado.

v) Es un daño que requiere de un presupuesto de declaración: debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales imputables al mismo, y se deben justificar y especificar las medidas de reparación integral adecuadas y pertinentes al caso, de tal manera que el Estado ejecute el debitum iuris. Las medidas de reparación integral operarán teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos, todo con el propósito de restablecer la dignidad de las víctimas, reprobando las relevantes violaciones a los derechos humanos y concretando las medidas de garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.

vi) Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, sin desconocer que las indemnizaciones que tradicionalmente han venido siendo reconocidas impactan directa o indirectamente en los derechos de las víctimas; sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas” Sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 32.988, con ponencia del doctor Ramiro Pazos Guerrero.

5. Valoración del daño

En consideración al acervo probatorio, considera la Sala que las entidades llamadas al trámite, estas son, el Ministerio del Interior, el DAS y la Policía Nacional deben responder de acuerdo con la proporción de su participación dentro de la toma de decisiones e inactividad frente a las amenazas recibidas por el señor Ricardo Luis Orozco Serrano.

Así, pues, el Ministerio del Interior responderá en un 60%, el DAS en un 30% y la Policía Nacional en un 10%, en consideración a la injerencia que tuvo cada ente en la no adopción de medidas eficaces para proteger la vida del sindicalista.

Dicho esto, una vez se tenga la suma total correspondiente a los perjuicios morales y materiales, se condenará en proporción, según sea el caso.

Perjuicios morales

En lo concerniente a los perjuicios morales, de conformidad con la reciente jurisprudencia unificatoria de la Corporación²⁷, se han establecido cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas; así:

Nivel 1. *Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno – filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 SMLMV.*

Nivel 2. *Se refiere a la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (hermanos, abuelos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.*

Nivel 3. *Abarca la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.*

Nivel 4. *Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.*

²⁷ Sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 27.709, con ponencia del doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Nivel 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.

La siguiente tabla recoge lo expuesto:

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
<i>Regla general en el caso de muerte</i>	<i>Relación afectiva conyugal y paterno – filial</i>	<i>Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil</i>	<i>Relación afectiva del 3er de consanguinidad o civil</i>	<i>Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.</i>	<i>Relación afectiva no familiar (terceros damnificados)</i>
<i>Porcentaje</i>	100%	50%	35%	25%	15%
<i>Equivalencia en salarios mínimos</i>	100	50	35	25	15

Para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además, se requerirá la prueba de la relación afectiva. Para el nivel 5, deberá ser probada la relación afectiva.

Pues bien, dado que en este asunto se encuentran acreditadas las calidades de cónyuge e hija de las demandantes respecto de la víctima (ver párr. 3.12), considera la Sala que a cada una de ellas deberá otorgársele la suma equivalente a 100 SMLMV, por encontrarse en el nivel uno antes descrito.

En proporción, la condena por perjuicios morales quedaría así:

- ✓ Ministerio del Interior-60% = 60 SMLMV para cada una.
- ✓ DAS-30% = 30 SMLMV para cada una.
- ✓ Policía Nacional-10% = 10 SMLMV para cada una.

El daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados

En consideración a los hechos que rodean este asunto, en los que fueron abiertamente vulnerados derechos convencional y constitucionalmente protegidos, considera la Sala que es procedente dar aplicación al precedente jurisprudencial de esta Corporación, que señala²⁸:

El daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados tiene las siguientes características: i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial. ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales. iii) Es un daño autónomo (...) iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva (...). La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos: i) El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos. La reparación de la víctima está orientada a: (a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial. ii) La reparación del daño es dispositiva (...) iii) La legitimación de las víctimas del daño (...) iv) Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario (...) v) Es un daño que requiere de un presupuesto de declaración (...) vi) Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, (...) sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas. (...) En aras de evitar una doble reparación, el juez deberá verificar ex ante: (a) que se trate de una vulneración o afectación relevante de un bien o derecho constitucional o

²⁸ Ver nota 26 de este fallo.

convencional; (b) que sea antijurídica; (c) que en caso de ordenarse una indemnización excepcional, no esté comprendida dentro de los perjuicios materiales e inmateriales ya reconocidos, y (d) que las medidas de reparación sean correlativas, oportunas, pertinentes y adecuadas al daño generado.

(...)

En esa medida, siguiendo esta directriz internacional, que ha sido introducida en el ordenamiento jurídico y unificada en esta sentencia, todo abuso o desbordamiento arbitrario del poder público que vulnere los derechos de los asociados y se materialice en daños antijurídicos genera un deber para el Estado de (i) restituir; (ii) indemnizar; (iii) rehabilitar; (iv) satisfacer y (v) adoptar garantías de no repetición. (...) Estas formas de reparación que se unifican en la presente sentencia son consonantes con las obligaciones estipuladas por el artículo 63.1 de la Convención Americana, (...) Así, la jurisprudencia internacional ha entendido que la obligación de reparar comprende la reparación patrimonial y la reparación de daños extrapatrimoniales en atención a reparar integralmente de manera individual y colectiva a las víctimas.

Con relación a los topes indemnizatorios, en esta misma oportunidad se indicó:

...la Sala precisa, con fines de unificación jurisprudencial, que en casos excepcionales, como los de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, entre otros, podrá otorgarse una indemnización mayor de la señalada en los eventos descritos en la sentencia de unificación antes citada, cuando existan circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que en tales casos el monto total de la indemnización pueda superar el triple de los montos indemnizatorios fijados en dicha sentencia. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño. (...) La Sala advierte que esta regla de excepción no contradice la sentencia de unificación de la Sección Tercera del 25 de septiembre del 2013, pues esta unificó la jurisprudencia en relación con el tope indemnizatorio de los perjuicios morales en escenarios en los que el daño antijurídico imputable al Estado tiene su origen en una conducta punible de un agente estatal, investigada, sancionada penalmente y contenida en una sentencia ejecutoriada.

En consideración a esto, la indemnización por perjuicios morales será aumentada en un 50%, dada la gravedad de los hechos que dieron origen a

este asunto. En consecuencia, la indemnización por perjuicios inmateriales quedará así:

- ✓ Ministerio del Interior-60% = 90 SMLMV para cada una.
- ✓ DAS-30% = 45 SMLMV para cada una.
- ✓ Policía Nacional-10% = 15 SMLMV para cada una.

Perjuicios materiales

En la medida en que la consulta ha sido consagrada por el legislador a favor de la administración, encuentra la Sala que lo procedente es actualizar la condena impuesta por el *a quo*, como sigue:

Actualización de la renta:

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

Ra	=	Renta actualizada a establecer
Rh	=	Renta histórica, correspondiente a cada una de las sumas objeto de la condena.
Ipc (f)	=	Es el índice de precios al consumidor final, es decir, 117,33 que es el correspondiente a octubre de 2014, a falta del mes de diciembre de 2014.
Ipc (i)	=	Es el índice de precios al consumidor inicial, es decir, 65,51 que es el que correspondió al mes de abril de 2001, mes en el que la víctima falleció.

- ✓ A favor de la cónyuge, Neyla de Jesús Bolívar:

Ministerio del Interior:

$$Ra = \$71'726.561 \frac{117,33}{65,51} = \$ 128'464.012$$

DAS:

$$\text{Ra} = \$35'863.281 \quad \frac{117,33}{65,51} = \$ 64'232.007$$

Policía Nacional:

$$\text{Ra} = \$11'954.427 \quad \frac{117,33}{65,51} = \$ 21'410.669$$

✓ A favor de la hija, Daniela Isabel Orozco Bolívar:

Ministerio del Interior:

$$\text{Ra} = \$75'046.242 \quad \frac{117,33}{65,51} = \$ 135'842.460$$

DAS:

$$\text{Ra} = \$37'923.121 \quad \frac{117,33}{65,51} = \$ 67'921.230$$

Policía Nacional:

$$\text{Ra} = \$12'641.041 \quad \frac{117,33}{65,51} = \$ 22'640.411$$

6. Costas

En atención al artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a la imposición de costas.

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

V. R E S U E L V E

MODIFICAR la sentencia proferida el 29 de junio de 2006, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, la cual quedará así:

PRIMERO: Declárese que la Nación-Ministerio del Interior y de la Justicia, Departamento Administrativo de Seguridad-DAS y Ministerio de Defensa-Policía Nacional son administrativamente responsables de la muerte del señor Ricardo Luis Orozco Serrano, ocurrida el 2 de abril de 2001, dentro del marco de las circunstancias señaladas en los considerandos de este fallo.

SEGUNDO: Como consecuencia de la declaración anterior, condénase al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo de Seguridad-DAS y al Ministerio de Defensa-Policía Nacional, a pagar a las demandantes por concepto de perjuicios morales, incluyendo lo concerniente al daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados:

✓ A favor de la cónyuge, Neyla de Jesús Bolívar:

Ministerio del Interior: 90 SMLMV
DAS: 45 SMLMV
Policía Nacional: 15 SMLMV

✓ A favor de la hija, Daniela Isabel Orozco Bolívar:

Ministerio del Interior: 90 SMLMV
DAS: 45 SMLMV
Policía Nacional: 15 SMLMV

El salario mínimo será el vigente al momento de quedar ejecutoriada esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de la declaración anterior, condénase al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo de Seguridad-DAS y al Ministerio de Defensa-Policía Nacional, a pagar a las demandantes por concepto de perjuicios materiales:

✓ A favor de la cónyuge, Neyla de Jesús Bolívar:

Ministerio del Interior: \$128´464.012
DAS: \$64´232.007
Policía Nacional: \$21´410.669

✓ A favor de la hija, Daniela Isabel Orozco Bolívar:

Ministerio del Interior: \$135´842.460
DAS: \$67´921.230
Policía Nacional: \$22´640.411

CUARTO: ORDENAR a la Nación-Ministerio del Interior y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, mediante el Ministro y el Director General, respectivamente, a ofrecer excusas a las demandantes en una ceremonia privada que deberá efectuarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de ejecutoria de este fallo, siempre que las mismas así lo consientan.

QUINTO: ORDENAR a la Nación-Ministerio del Interior y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional establecer un link en sus páginas web con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia.

SEXTO: ORDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, mediante el Ministro y el Director General, respectivamente, a ofrecer disculpas a ANTHOC y a la CUT por haber hecho caso omiso a las denuncias sobre las amenazas en contra de la vida de varios de sus integrantes.

SEPTIMO.- ORDENAR a la Nación-Ministerio del Interior y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional diseñar políticas institucionales tendientes a crear conciencia sobre la importancia del derecho sindical en Colombia y la necesidad de su garantía.

OCTAVO: Las demandadas darán cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, dentro de los términos indicados en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

NOVENO: 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 preceptuado 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.

Todas las comunicaciones que se ordena hacer en esta sentencia serán libradas por el *a quo*.

DÉCIMO: En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada