



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Radicación: 050012331000200400183 01 (46.637)

Actor: Jorge Eliécer Agudelo y otros

Demandado: Municipio de Amagá

Asunto: Acción de reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia de 17 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de diciembre de 2003, los señores Jorge Eliécer Agudelo Agudelo, William de Jesús Agudelo Osorio, Omar León Álvarez Mejía, Manuel Salvador Cañas Ortiz, Carlos Mario Cardona Salinas, Nebardo Antonio Cano Rojas, Carlos Enrique Colorado Agudelo y su esposa Adela de Jesús Quiroz Sánchez, María Ofelia Corrales, Lucelly de Jesús Cortés Gil, Álvaro de la Cruz Chavarriaga, María Aracelly Holguín Holguín, Orlando de Jesús Chica Obando y su esposa Ana Margarita Restrepo Sánchez (quienes actúan en su propio nombre y en representación de su hijo menor Jorge Andrés Chica Restrepo), José Libardo Grisales López y su esposa Alba Lucía Hernández, Javier Antonio León Valencia y su esposa Alba Yudis León Carmona (y su hijo menor Andrés León León), Libardo de Jesús León Rendón y su esposa Gudiel Fátima Quintero Vélez, Gustavo de Jesús León Hurtado, Antonio de Jesús Molina Flórez, Ángel Gabriel Tabares Tabares y su esposa Clara Patricia Espinosa Taborda, Arnulfo de Jesús Toro Arredondo y su esposa Damaris del Socorro Usma Gómez, Samuel de Jesús Urrego Gómez y su

esposa María Fanny Calle Hurtado, Jorge Emilio Vásquez Sánchez y Luz Marina Vélez Martínez, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra del municipio de Amagá (Antioquia), con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios sufridos como consecuencia de la vulneración de sus derechos laborales y sindicales, toda vez que, mediante amenazas ejercidas por miembros de la administración municipal en asocio con un grupo paramilitar, fueron obligados a renunciar a su fuero sindical, para posteriormente dar por terminados sus contratos de trabajo en la alcaldía de ese municipio.

Concretamente, solicitaron que se accediera a las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal):

"1.1. Que se declare responsable administrativamente al municipio de Amagá (Antioquia-Colombia), por la violación injusta y grave de los derechos fundamentales de mis mandantes, contenidos en la Carta Política y en la declaración de principios y derechos fundamentales en el Trabajo proclamadas por la OIT en 1998.

"Que, como consecuencia, se sirva condenar al ente demandado, al reconocimiento y pago de las indemnizaciones derivadas de los siguientes perjuicios:

"1.2.1. Morales. Para todos y cada uno de los demandantes, calculados entre uno (1) y mil (1000) salarios mínimos legales vigentes, incluidas las esposas y los hijos menores, según lo determine el fallador dentro de su prudente arbitrio.

"1.2.2. Materiales. En su modalidad de lucro cesante consolidado y futuro, para los trabajadores demandantes, calculados entre quinientos (500) y dos mil (2000) salarios mínimos legales vigentes, para cada uno de ellos, según lo determine el fallador dentro de su prudente arbitrio. Los perjuicios materiales de daño emergente deberán ser calculados actuarialmente, desde cuando empezaron a causarse hasta la fecha de desvinculación y hasta el día del cumplimiento de 65 años de edad, que en Colombia es la edad de retiro forzoso o 'muerte laboral'.

"1.2.3. Vida de relación. Para todos los actores, toda vez que, tanto a los trabajadores injustamente desvinculados, como a sus esposas e hijos menores, especialmente, les cambió sus condiciones de existencia, este perjuicio deberá ser reparado entre uno (1) y mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según lo determine el fallador dentro de su prudente juicio.

“1.2.4. Síquico. Para los actores que se les compruebe dentro del proceso una afección psicológica derivada de los hechos materia del proceso, para lo cual deben ser indemnizados entre uno (1) y mil (1000) salarios mínimos legales mensuales, según lo determine el fallador dentro de su prudente juicio” (fls. 128 a 129 C. 1).

Como fundamento de tales pretensiones, los demandantes narraron, en síntesis, que el 6 de diciembre de 2001 el Jefe de Obras Públicas del municipio de Amagá (Antioquia) ordenó reunir a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de los Municipios y Entes Descentralizados de Colombia, “SINTRASEMA”, Subdirectiva Amagá, les ordenó subir a unos vehículos de la Alcaldía y los condujo hasta una finca en el corregimiento denominado Minas.

Manifestaron que, una vez llegaron a ese lugar, el Jefe de Obras les lanzó improperios a los sindicalistas y les presentó al jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- de la región, quien se identificó como “Efraín Mendoza”, el cual también les lanzó improperios y los amenazó para que renunciaran de forma inmediata al sindicato, so pena de atentar contra sus vidas.

Ese mismo día, el presidente del Sindicato, señor Orlando Chica, fue secuestrado por el jefe de las AUC, lo trasladaron con rumbo desconocido y luego de 12 horas fue liberado. Después de su liberación, manifestó a los demás miembros del sindicato que debían elaborar las renunciaciones, porque estaban en riesgo sus vidas.

En vista de lo anterior, los miembros del sindicato presentaron sus respectivas renunciaciones al sindicato, se las comunicaron al alcalde del municipio de Amagá y pocos días después, entre el 14 de diciembre de 2001 y el 17 de enero de 2002, **el alcalde municipal expidió los decretos mediante los cuales dio por terminados sus contratos laborales.**

Agregaron que, por causa de las graves amenazas de muerte, los trabajadores no adelantaron acciones judiciales ni denunciaron tales hechos, por cuanto los abogados de la región no aceptaron adelantar dichas acciones, por miedo a las represalias.

Finalmente, en relación con los hechos antes descritos, los demandantes manifestaron que son constitutivos de una grave violación de sus derechos humanos y de sus derechos laborales y sindicales, la cual fue perpetrada por las principales autoridades municipales en asocio criminal con miembros de un grupo paramilitar, lo cual constituye una grave falla del servicio que comprometió la responsabilidad patrimonial del Estado (fls. 127 a 148 C. 1).

2. La demanda se admitió el 23 de marzo de 2004 y se notificó al municipio demandado y al Ministerio Público en debida forma (fls. 158 a 165 C. 1).

En su contestación, el municipio de Amagá se opuso a las pretensiones de la demanda; para tal efecto, manifestó que no era cierto que los trabajadores sindicalizados hubieran sido despedidos en las circunstancias que narra la demanda, pues su renuncia al fuero sindical se produjo de forma voluntaria y la posterior desvinculación laboral se produjo por la reestructuración administrativa del municipio, en aplicación de la Ley 617 de 2000, la cual contó con el aval del Ministerio de Hacienda.

Agregó que, con fundamento en dicha autorización y luego de validar el cumplimiento de los requisitos legales, se procedió a terminar los contratos de trabajo, pero, en todo caso, a los trabajadores les fueron reconocidos todos sus derechos laborales y prestacionales; además, varios de ellos continuaron trabajando en una empresa de aseo que tenía contrato con el municipio de Amagá y los demás trabajadores adquirieron vehículos con los cuales empezaron a trabajar transportando pasajeros entre las veredas de la región, de modo que no se les causó perjuicio alguno (fls. 166 a 173 C. 1).

3. Vencido el período probatorio, el 5 de noviembre de 2008 el *a quo* dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio de Público, para que rindiera concepto (fl. 404 C. 1).

3.1. En sus alegatos, la parte actora reiteró que en el presente caso se configuró una grave violación de derechos humanos y de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores, toda vez que, mediante constreñimiento ejercido por miembros de un grupo paramilitar, en asocio con funcionarios de la alcaldía

de Amagá, se logró que los trabajadores renunciaran a su fuero sindical, para luego ser despedidos.

Agregó que, por los mismos hechos que dieron origen al proceso de la referencia, el Juzgado Penal Especializado de Antioquia, mediante sentencia del 9 de diciembre de 2005, declaró la responsabilidad penal del entonces alcalde del municipio de Amagá, por los delitos de concierto para delinquir y violación de los derechos de reunión y asociación, providencia que fue confirmada por el Tribunal Superior de Medellín. A partir de lo anterior, manifestó que se encontraba acreditaba la falla del servicio en este asunto (fls. 859 a 867 C. 1).

3.2. Dentro de la respectiva oportunidad procesal, la parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 409 C. 1).

4. La sentencia de primera instancia

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 17 de septiembre de 2012, denegó las pretensiones de la demanda.

Para arribar a dicha decisión, el Tribunal *a quo* consideró, básicamente, que la parte actora no logró probar que las renunciaciones presentadas por los demandantes ante el alcalde del municipio de Amagá fueran provocadas por la supuesta coacción ilegal ejercida por el alcalde municipal o sus funcionarios y tampoco se probó que éstos hubieran solicitado la colaboración de un grupo al margen de la ley para ejercer la supuesta presión a los trabajadores para que renunciaran a su fuero sindical.

En este sentido, agregó que, si bien la parte actora allegó copia de una sentencia condenatoria contra *“un funcionario de la alcaldía de Amagá”*, lo cierto era que ese documento fue allegado en copia simple y, además, esa prueba no fue solicitada de forma conjunta por las partes, por lo cual no podía valorarse en este caso.

De otra parte, agregó que, en el evento de aceptarse que hubo amenazas por grupos al margen de la ley contra los trabajadores, ese hecho solo probaría

que fue la actuación ilegal de un tercero, la que produjo el perjuicio que originó el proceso de la referencia.

Finalmente, señaló que estaba probado que el proceso de restructuración o ajuste fiscal del municipio de Amagá se realizó en legal forma y que *"las renunciaciones fueron otorgadas (sic) de forma libre y válida"*, por lo que no había lugar a declarar la pretendida falla del servicio de dicho municipio (fls. 411 a 448 C. Ppal.).

5. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante interpuso recurso de apelación, en el cual manifestó que, contrario a lo afirmado por el tribunal de primera instancia, debía tenerse como prueba válida la sentencia penal contra el entonces alcalde de Amagá, con la cual se acredita de forma suficiente que altos funcionarios de la alcaldía entablaron alianzas con grupos paramilitares para amenazar y presionar a los miembros del sindicato, con el fin de que renunciaran a su fuero sindical y así poder despedirlos, objetivo que finalmente se logró.

Reiteró que se acreditó una grave falla en el servicio por parte de la entidad territorial demandada, dado que el hecho dañoso se produjo por las alianzas de miembros de la administración con grupos paramilitares, lo cual constituyó tanto una vulneración de derechos humanos, como de los derechos laborales y sindicales de los miembros del sindicato, hecho que genera al Estado la obligación de reparar los perjuicios causados a las víctimas (fls. 450 a 466 C. Ppal.).

6. Trámite en segunda instancia

El recurso de apelación fue concedido por el *a quo* el 26 de noviembre de 2012 y se admitió en esta Corporación el 3 de julio de 2013 (fls. 467 y 473 C. Ppal.).

6.1. En el traslado para alegar de conclusión, la parte actora reiteró los argumentos planteados en el recurso de apelación e insistió en que se acreditó de forma suficiente una grave falla del servicio, como consecuencia de las

vulneraciones a derechos humanos y sindicales por parte de miembros de las AUC y de funcionarios de la alcaldía de Amagá.

6.2. En esta etapa procesal tanto la parte demandada como el Ministerio Público guardaron silencio, según se observa en el informe secretarial que obra a folio 476 del cuaderno principal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplido el trámite procesal correspondiente, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 17 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación, por cuanto la pretensión principal, consistente en que se condene a la parte demandada al pago de los perjuicios materiales por lucro cesante, derivados de la vulneración a derechos sindicales y laborales, asciende a 2.000 SMLMV, solicitados a favor de cada demandante.

Para la época de interposición del recurso de apelación¹, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción de reparación directa cuya cuantía excediera la suma de 500 SMLMV², monto que en el presente asunto se encuentra ampliamente superado.

2. Oportunidad para demandar

En cuanto a la oportunidad para formular la acción de la referencia, advierte la Sala que ésta se ejerció dentro de los dos (2) años que establece el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., toda vez que el daño por cuya indemnización reclaman los actores, esto es, la vulneración a sus derechos laborales y sindicales, se produjo por las amenazas ejercidas en su contra por miembros de un grupo paramilitar en asocio con funcionarios del municipio

¹ 23 de mayo de 2012.

² Ley 446 de 1998.

demandado, para que renunciaran a su fuero sindical y poder así despedirlos, hecho que se efectuó mediante los Decretos 159, 161 y 164, de **14, 19 y 21 de diciembre de 2001**, y los Decretos 2 y 5 de **2 y 17 de enero de 2002**, respectivamente, mediante los cuales se declaró terminados sus contratos laborales.

Por lo tanto, entiende la sala que la vulneración a los derechos laborales y sindicales de los demandantes se concretó con la terminación de sus contratos de trabajo, pues, de no haber renunciado al fuero sindical, no hubieran sido despedidos, razón por la cual, por haberse interpuesto la demanda el **12 de diciembre de 2003**, se impone concluir se formuló oportunamente.

En este punto, cabe señalar que la demanda no se encuentra dirigida a cuestionar los actos administrativos a través de los cuales se dieron por terminados los contratos de trabajo, sino que lo que se persigue es la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el hecho dañoso consistente en que, mediante amenazas ejercidas por miembros de un grupo ilegal -AUC-, en asocio con funcionarios del municipio, se hubiera obligado a los trabajadores a renunciar a su fuero sindical, para poder despedirlos, como en efecto ocurrió.

Cabe agregar que, si bien los trabajadores hubieran podido demandar el acto administrativo que les declaró terminados sus contratos de trabajo **dentro de los dos meses siguientes al despido**³, lo cierto es que existía fundado temor a ver afectada su vida e integridad, luego de las amenazas que dicen que recibieron por las AUC para que renunciaran a su fuero sindical y para que no denunciaran los hechos de los cuales fueron víctimas.

En todo caso -se reitera- no se están cuestionando los actos administrativos, sino la acción ilegal de la administración municipal, consistente

³ Sobre el particular, el Código Procesal del Trabajo establece lo siguiente: "Artículo 118-A. PRESCRIPCIÓN. Las acciones que emanan del fuero sindical prescriben en dos (2) meses. Para el trabajador este término se contará desde la fecha de despido, traslado o desmejora. Para el empleador desde la fecha en que tuvo conocimiento del hecho que se invoca como justa causa o desde que se haya agotado el procedimiento convencional o reglamentario correspondiente, según el caso" (negritas y subrayas adicionales).

en asociarse con grupos paramilitares para obtener la renuncia al fuero sindical de sus trabajadores.

3. Los hechos probados

A partir de los elementos de convicción allegados válidamente al proceso, se tienen acreditados los siguientes hechos:

3.1. Mediante certificación expedida el 11 de marzo de 2005 (fl. 24 a 25 C. 2), la Secretaría de Hacienda del municipio de Amagá, Antioquia, hizo constar que “las siguientes personas se encontraban afiliadas al sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos de los municipios de Colombia, SINTRASEMA, Subdirectiva Amagá, y se les retenía cuota de beneficio sindical (se han destacado en negrillas los demandantes de este proceso):

- | | |
|------------------------------|-----|
| - | Ca |
| rdona Quintero Rafael. | |
| - | Urr |
| ego Jaramillo Álvaro. | |
| - | Vél |
| ez Martínez Luz Marina. | |
| - | Mo |
| lina Flórez Antonio. | |
| - | Le |
| ón Rendón Libardo de Jesús | |
| - | Tor |
| o Libardo de Jesús. | |
| - | Le |
| ón Hurtado Gustavo de Jesús. | |
| - | Gri |
| sales López José Libardo. | |
| - | Ta |
| bares Tabares Ángel Gabriel. | |
| - | Tor |
| o Arredondo Arnulfo. | |

-	Vá
squez Sánchez Jorge Emilio.	
-	Ag
udelo Osorio William de Jesús.	
-	Gó
mez Londoño Nelson de Jesús.	
-	Álv
arez Ortiz José Lino.	
-	Urr
ego Gómez Samuel de Jesús.	
-	Ch
avarriaga Álvaro de la Cruz.	
-	Hol
guín Holguín María Aracelly.	
-	Álv
arez Mejía Omar León.	
-	Mo
lina Restrepo José María.	
-	For
onda Giraldo Fabio de Jesús.	
-	Ag
udelo Agudelo Jorge Eliécer.	
-	Le
ón Valencia Javier Antonio.	
-	Ca
rdona Salinas Carlos Mario.	
-	Sá
nchez Jaramillo Fabio de Jesús.	
-	Co
lorado Agudelo Carlos Enrique.	
-	Gó
mez Posada Luis Emilio.	

-	Ch
ica Obando Orlando de Jesús.	
-	Mu
riel Urrego Luis Gonzaga.	
-	Co
rrales Grajales María Ofelia.	
-	Co
rtés Gil Lucelly de Jesús.	
-	Ca
no Rojas Nevardo Antonio.	
-	Ca
ñas Ortiz Manuel Salvador.	
-	He
rrera Restrepo Carlos Enrique.	
- Montoya Zapata Fabio de Jesús".	

3.2. Mediante certificación expedida el 27 de noviembre de 2003 (fl. 65 C. 1), la Dirección Territorial de Antioquia del Ministerio de Trabajo hizo constar que, para esa fecha, “se encontró inscrita la Organización Sindical de Primer Grado y de Industria y de Rama y Actividad Económica denominada: Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de los Municipios y Entes Descentralizados de Colombia SINTRASEMA, Subdirectiva de Amagá”.

3.3. A través de Acuerdo Municipal 21 del 15 de junio de 2001 (fls. 187 a 188 C. 1), el Concejo Municipal de Amagá decidió “Facultar al Alcalde Municipal de Amagá, Antioquia, por el termino de (6) meses contados a partir de la sanción del presente acuerdo, **para que haga ajustes presupuestales que el programa de saneamiento fiscal y financiero aprobado exija, de conformidad con los lineamientos de la Ley 617 de 2000**” (negrillas adicionales).

3.4. De igual forma, se observa que, mediante Acuerdo Municipal 18 del mismo 15 de junio de 2001 (fls. 181 a 182 C. 1), el Concejo Municipal de Amagá decidió “facultar y autorizar al señor Alcalde Municipal de Amagá, Antioquia, hasta el 31 de diciembre de 2001, para determinar la nueva estructura de la

Administración Municipal y las funciones de sus dependencias, **para adoptar la planta de cargos del municipio que sea acorde con sus posibilidades financieras y para modificar los códigos y los grados de planta de cargos del municipio**" (negritas adicionales).

3.5. Mediante oficio del 6 de diciembre de 2001 (fl. 190 C. 1), dirigido al alcalde municipal de Amagá y al representante del Ministerio de Trabajo del municipio, las siguientes personas que trabajaban en la administración municipal, manifestaron lo siguiente:

*"La presente con el fin de darle a conocer que, a partir de hoy 6 de diciembre, **presentamos ante Usted como representante legal de nuestro municipio, la renuncia como junta directiva local tanto de la actual como de la recién nombrada, al fuero sindical al cual tenemos derecho según la ley en el código sustantivo del trabajo en su artículo 465.***

Para constancia firmamos los miembros de la junta directiva:

- **Orlando de Jesús Chica**
- Fabio Alonso Sánchez
- **Carlos Mario Cardona**
- **Samuel de Jesús Urrego**
- **Jorge Emilio Vásquez**
- **José Libardo Grisales**
- **Ángel Gabriel Tabares**
- **Luz Marina Vélez**
- **Arnulfo de Jesús Toro**
- **María Aracelly Holguín**
- **Jorge Eliécer Agudelo**
- **Nevardo Antonio Cano**
- **Carlos Enrique Colorado**
- **William de Jesús Agudelo**
- **Omar León Álvarez**
- **Libardo de Jesús León**
- Guillermo de J. Holguín
- **Álvaro de la Cruz Chavarriaga**
- **María Ofelia Corrales**
- **Lucelly de Jesús Cortés**
- **Manuel Salvador Cañas**" (en negritas los demandantes de este proceso).

3.6. A través de oficio del 13 de diciembre de 2001, el presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de los Municipios de Colombia, Dirección Seccional Amagá, le manifestó al alcalde de ese municipio lo siguiente:

*“La presente es con el fin de darle a conocer que, **a partir de hoy 13 de diciembre de 2001**, los señores Fabio Alonso Sánchez Jaramillo, Libardo de Jesús León Rendón, Jorge Emilio Vásquez Sánchez, Omar León Álvarez Mejía, Gustavo de Jesús León Hurtado, Antonio de Jesús Molina Flores, William de Jesús Agudelo Osorio y Javier Antonio León Valencia presentaron renuncia a nuestra organización sindical”.*

3.7. El **14 de diciembre de 2001**, el alcalde municipal de Amagá, Jorge William Muriel González, expidió el Decreto 159 (fls.197 C. 1), *“Por el cual se termina el contrato de trabajo a varios servidores públicos del municipio de Amagá, con fundamento en la Ley 617 de 2000, sobre ajuste fiscal”*. A través de ese acto administrativo se decidió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Dar por terminados los contratos de trabajo a los siguientes servidores públicos (en negrillas los demandantes de este proceso).:

- | | | |
|---|--------------------------------------|------------|
| - | León Valencia Javier Antonio. | Le |
| - | lina Restrepo José María. | Mo |
| - | rdona Quintero Rafael Antonio | Ca |
| - | lina Flórez Antonio de Jesús. | Mo |
| - | ón Rendón Libardo de Jesús | Le |
| - | rrera Restrepo Carlos Enrique. | He |
| - | ntoya Zapata Fabio de Jesús. | Mo |
| - | o Libardo de Jesús. | Tor |
| - | ón Hurtado Gustavo de Jesús. | Le |
| - | guín Valencia Guillermo de Jesús. | Hol |

- ego Jaramillo Álvaro de Jesús. Urr
- mez Posada Luis Emilio. Gó
- onda Giraldo Fabio de Jesús For
- mez Londoño Nelson Gó
- arez Ortiz José Lino. Álv
- riel Urrego Luis Gonzaga. Mu

“ARTÍCULO SEGUNDO: Procédase a pagar las respectivas indemnizaciones y liquidaciones correspondientes a que haya lugar”.

De igual forma, mediante los Decretos 161 y 164 del 19 y del 21 de diciembre de 2001 y los Decretos 2 y 5 del 2 y del 17 de enero de 2002 (fls. 12 a 23 C. 2), el referido alcalde municipal de Amagá decidió, igualmente, dar por terminado los contratos de trabajo a los siguientes servidores públicos (en negrillas los demandantes de este proceso):

- **ibardo de Jesús León Rendón** L
- **mar León Álvarez Mejía** O
- **illiam de Jesús Agudelo Osorio** W
- **anuel Salvador Cañas Ortiz** M
- **Ivaro De La Cruz Chavarriaga** Á
- **ucelly De Jesús Cortés Gil** L
- **aría Ofelia Corrales** M
- **evardo Antonio Cano Rojas** N
- **ngel Gabriel Tabares Tabares** Á
- **Marina Vélez Martínez** Luz

-		Ma
-	ría Aracelly Holguín Holguín	
-		Jos
-	é Libardo Grisales López	
-		Ca
-	rios Mario Cardona Salinas	
-		Fa
-	bio Alonso Sánchez Jaramillo	
-		Jor
-	ge Eliécer Agudelo Agudelo	
-		Sa
-	muel de Jesús Urrego Gómez	
-		Ar
-	nulfo de Jesús Toro Arredondo	
-		Ca
-	rios Enrique Colorado Agudelo	
-		Jor
-	ge Emilio Vásquez Sánchez.	

Las indemnizaciones y liquidaciones que los decretos ordenaron pagar fueron liquidadas, notificadas y pagadas a cada uno de los demandantes, según se observa en documentos obrantes a folios 27 y siguientes del cuaderno 2).

De igual forma, mediante comunicación del 21 de diciembre de 2001, el señor **Orlando de Jesús Chica Obando** le manifestó al señor alcalde de Amagá que, **“a partir de hoy 21 de diciembre, presento a Usted, como representante legal de este municipio, mi renuncia irrevocable como miembro y presidente del sindicato de trabajadores del municipio de Amagá”** (fl. 101 C. 1).

La anterior renuncia fue aceptada mediante Decreto 165 del **21 de diciembre de 2001**, expedido por el alcalde municipal de Amagá, y en ese mismo acto administrativo se dispuso **“dar por terminado el contrato de trabajo al mencionado servidor público, a partir del 22 de diciembre de 2001 y Procédase a pagar las respectivas indemnizaciones y liquidaciones a que haya lugar”** (fls. 112 a 113 C. 1).

3.8. Mediante oficio del 14 de marzo de 2005 (cuaderno 2), el Secretario de Gobierno de Amagá remitió a este proceso copia de cada una de las hojas

de vida, de las notificaciones de despido y de liquidación final de las siguientes personas (en negrillas los demandantes de este proceso):

-	C
Carlos Enrique Herrera Restrepo	
-	Ra
Rafael Antonio Cardona Quintero	
-	Lib
Armando de Jesús Toro	
-	Lui
Luis Emilio Gómez Posada	
-	Ál
Alvaro de Jesús Urrego Jaramillo	
-	Jo
José Lino Álvarez Ortiz	
-	Jo
José María Molina Restrepo	
-	Lui
Luis Gonzaga Muriel Urrego	
-	Fa
Fabio de Jesús Montoya Zapata	
-	Jo
Jorge Emilio Vásquez S.	
-	G
Gustavo de Jesús León Hurtado	
-	M
María Ofelia Corrales Grajales	
-	Sa
Samuel de Jesús Urrego Gómez	
-	M
Manuel Salvador Cañas Ortiz	
-	C
Carlos Mario Cardona Salinas	

-	Lu
z Marina Vélez Martínez	
-	M
aría Aracelly Holguín Holguín	
-	Ál
varo de la Cruz Chavarriaga	
-	ÁN
gel Gabriel Tabares Tabares	
-	Ja
vier Antonio León Valencia	
-	Jo
sé Libardo Grisales López	
-	
Lucelly de Jesús Cortes Gil	
-	Wi
lliam de Jesús Agudelo Osorio	
-	An
tonio de Jesús Molina Flores	
-	Jo
rge Eliécer Agudelo	
-	C
arlos Enrique Colorado Agudelo	
-	Ar
nulfo de Jesús Toro	
-	Or
lando de Jesús Chica Obando	
-	N
evardo Antonio Cano Rojas	
-	Lib
ardo de Jesús León Rendón	
-	O
mar León Álvarez Mejía	

3.9. Mediante certificación expedida el 20 de septiembre de 2002, el Secretario Judicial de la Fiscalía 16 Especializada de Medellín hizo constar que, “en este despacho y bajo el radicado 438962, se adelanta la investigación preliminar por el punible de constreñimiento ilegal y secuestro del cual son víctimas los señores Ángel Gabriel Tabares, José Lino Álvarez, Javier Antonio León Valencia, Omar León Álvarez, María Aracelly Holguín, Jorge Eliécer Agudelo, William de Jesús Agudelo, Carlos Mario Cardona Salinas, José Libardo Grisales López y Libardo de Jesús León Rendón, afiliados al sindicato de trabajadores y empleados públicos de los municipios de Colombia “SINTRASEMA”, en hechos acaecidos en el mes de diciembre de 2001, en jurisdicción del municipio de Amagá (fl. 100 C. 1)”.

3.10. Mediante sentencia fechada el 9 de diciembre de 2005 (fls. 395 a 403 C. 1), el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Antioquia declaró la responsabilidad penal del alcalde del municipio de Amagá para el momento de los hechos debatidos en este caso, señor **Jorge William Muriel González**, por los delitos de concierto para delinquir, en calidad de cómplice, en concurso con el delito de violación a los derechos de reunión y asociación, y se le impuso la pena de 36 meses de prisión.

La anterior decisión fue confirmada íntegramente por la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia, mediante sentencia del 21 de febrero de 2006 (fls. 395 a 403 C. 1). Los argumentos que sirvieron de apoyo a la segunda instancia para adoptar dicha decisión fueron, en lo sustancial, los siguientes (se transcribe de forma literal):

“En las horas de la mañana del 6 de diciembre de 2001, **el Jefe de Obras del municipio de Amagá, Carlos Mario Palacio Restrepo, en un vehículo asignado a la administración municipal, llevó a todos los miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores del municipio al corregimiento de Minas de la misma entidad territorial, donde se reunieron con el sujeto conocido con el nombre de Efraín Mendoza, comandante de las AUC que operaban en la región, y que a la postre los conminó a que renunciaran a tal organismo sindical. Los asustados líderes sindicales no tuvieron más remedio que acatar la perentoria orden, y fue así como con posterioridad renunciaron al fueron sindical que los amparaba y al sindicato mismo, procediendo luego el alcalde Jorge William Muriel González a dar por terminados sus contratos de trabajo con el municipio. Con las obligadas renunciaciones el sindicato prácticamente fue exterminado.**

(...).

“La Sala no encuentra motivos que lleven a descalificar los testimonios de los sindicalistas que se vieron afectados con la indebida presión del comandante paramilitar en alusión, pues todos ellos se limitaron a decir que fueron llevados ante este siniestro personaje por parte de Carlos Mario Palacio, Jefe de Obras del Municipio y en un carro adscrito a esa entidad, y es evidente que la mencionada reunión se llevó a cabo, pues hasta el propio Carlos Mario Palacio la reconoció, sólo que pretendió hacer creer que su participación en la misma fue por propia iniciativa del presidente del sindicato, quien por demás fue el que buscó el carro prestado con el Secretario de Gobierno de la localidad. Y los resultados saltan a la vista, con la masiva renuncia de los miembros del sindicato.

“Luego, lo que es motivo de discusión es lo relacionado con la participación que tuvo en los hechos el Alcalde Jorge William Muriel González, pues tanto él como Carlos Mario Palacio Restrepo y el Secretario de Gobierno Bernardo Arturo Parra Trujillo pretendieron hacer creer que ningún conocimiento tuvo acerca del desplazamiento de los obreros del municipio al corregimiento de Minas a asistir a la reunión con el jefe paramilitar y que, inclusive, el carro fue prestado por Parra Trujillo, sin que Muriel González se hubiera enterado de esa situación.

“La Sala, si bien acepta que Muriel no tuvo ninguna directa participación en el desplazamiento de los obreros hacia el referido lugar, pues el día en que ello ocurrió, no se encontraba en el municipio de Amagá, estima que no por ello se le debe desligar por completo de las actividades desarrolladas por Carlos Mario Palacio Restrepo, pues éste, como simple subalterno que era, ningún interés debía tener para que los obreros sindicalizados renunciaran al respectivo fuero para facilitar la aplicación de la Ley 617 de 2000. **El que verdad tenía un interés en que ello se presentara era el propio alcalde William Muriel González, pues estaba empeñado en sanear las finanzas municipales a través de la mencionada ley, y para llevar a cabo sus propósitos encontraba un fuerte obstáculo en el gran número de obreros que hacían parte del sindicato.** Significa lo anterior que Palacio Restrepo no hizo sino cumplir las directrices trazadas por su superior. Y si ello es así, como en efecto lo es, **surge diáfano que Muriel González fue el determinador de la conducta punible, al recurrir por intermedio de otras personas a las AUC para que amenazaran a los miembros del sindicato y los obligaran a renunciar al fuero sindical, como en efecto ocurrió, para proceder luego a dar por terminados los contratos de trabajo que tenían con la administración municipal.**

“Pero no es solo en el delito de violación al derecho de reunión y asociación que se vio involucrado Jorge William Muriel, sino también en el de concierto para delinquir, pues así se convenga con el a quo en que no hay pruebas que lo vinculen directamente con las AUC, si **hay evidencias que permiten situarlo como un cómplice de la**

organización criminal en mención. Es incuestionable que con la actividad por él desarrollada, contribuyó al accionar delictivo de esa agrupación delictiva y a la permanencia del grupo, pues quien recurrió a los servicios de esa agrupación fue nada más ni nadie menos que la primera autoridad municipal, la encargada del orden público en la localidad. Es que el hecho de que un funcionario público que tenía investidura se valiera de hombres al margen de la ley para cumplir sus propósitos está denotando consenso para la operancia del mismo, y a la vez está contribuyendo e incentivando las actividades ilícitas que llevaba a cabo" (negritas adicionales).

En este punto, la Sala estima necesario precisar que se tendrán en cuenta las copias simples de las referidas providencias dictadas dentro del proceso penal, en estricto apego a lo decidido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁴.

3.11. De otra parte, se observa que dentro de este proceso contencioso administrativo se recibió la declaración de los señores Elías Gallego Rivera, Leonardo de Jesús Molina Rodas, Silvia del Socorro Giraldo Ossa y Armando de Jesús Hernández Piedrahita (fls. 369 a 393 C. 1), quienes para la época de los hechos se desempeñaban como concejales del municipio de Amagá, los cuales coincidieron en señalar en sus testimonios que el 6 de diciembre de 2001, por instrucciones del Jefe de Obras del municipio Carlos Mario Restrepo, se reunieron en frente de la alcaldía los trece concejales, el personero municipal y algunos trabajadores del municipio que pertenecían a la junta directiva del sindicato SINTRASEMA y que, una vez reunidos, se les manifestó que el Comandante de las AUC que operaba en esa zona necesitaba hablar con todos ellos en las afueras del municipio, razón por la cual fueron trasladados en dos camionetas de la alcaldía a una finca conocida como El Cedro.

Una vez en ese sitio, los hicieron bajar y los requisaron en presencia de varios hombres armados y vestidos con uniformes camuflados del Ejército Nacional. En ese momento, se les presentó un señor armado y con pasamontañas, quien se identificó con el nombre **Efraín Mendoza**, y dijo ser el Jefe de las AUC de ese sector, les manifestó que tres concejales debían renunciar a su curul, por cuanto eran de otro movimiento político y estaban entorpeciendo las determinaciones

⁴ En la cual se decidió que los documentos allegados en copia simple gozan de mérito probatorio, salvo que se requiera de alguna solemnidad, criterio que el ponente de la presente providencia no comparte, pero acata. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25.022.

de la administración municipal frente a la restructuración administrativa ordenada por la aplicación de la Ley 617 de 2000; asimismo, ese comandante paramilitar les manifestó a los miembros del sindicato que debían renunciar al fueron sindical y al sindicato mismo y que, de no renunciar y denunciar ese hecho, estaban en peligro de muerte.

Agregaron que, amedrentados por tales amenazas, los concejales Edgar Velásquez y Gerardo Bedoya presentaron renuncia a sus cargos y que también los trabajadores presentaron renuncia a su fuero sindical, la cual fue dirigida en un principio al señor Efraín Mendoza, pero que éste se disgustó por ese hecho y les dijo que la renuncia debía ser presentada ante el alcalde Jorge William Muriel González, de suerte que así procedieron y, entre los últimos días de diciembre de 2001 y comienzos de enero de 2002, el alcalde dio por terminados los contratos laborales a 33 trabajadores oficiales sindicalizados.

3.12. A través de **carta suscrita el 5 de diciembre de 2001, dirigida a EFRAÍN MENDOZA** (fl. 86 a 87 C. 1), los señores Orlando de Jesús Chica, Fabio Alonso Sánchez, Carlos Mario Cardona, Samuel de Jesús Urrego, Jorge Emilio Vásquez, José Libardo Grisales, Ángel Gabriel Tabares, Luz Marina Vélez, Arnulfo de Jesús Toro, María Aracelly Holguín, Jorge Eliécer Agudelo, Nevardo Antonio Cano, Carlos Enrique Colorado, William de Jesús Agudelo, Omar León Álvarez, Libardo de Jesús León, Guillermo de J. Holguín, manifestaron lo siguiente (se transcribe de forma literal):

“Atendiendo el llamado que usted me hizo por vía telefónica el día 3 de diciembre en donde nos pide la renuncia al fuero sindical de toda la junta directiva de nuestra organización sindical tanto la actual como la recién nombrada, no entiendo las razones, le comunicamos que acatamos las ordenes tuyas” (negritas adicionales).

3.13. Mediante oficio del 9 de noviembre de 2012, el Fiscal 118 Seccional Delegado ante el Tribunal de Antioquia hizo constar lo siguiente (se transcribe de forma literal):

“Se informa que en diligencia de versión libre del día 20 de septiembre de 2012, el postulado RODRIGO ALBERTO ZAPATA SIERRA, ex integrante de las AUC y desmovilizado del Bloque Calima, manifestó en el minuto 09:57.25 lo siguiente: **‘El hecho ocurrido con**

el sindicato del municipio de Amagá fue en diciembre de 2001, para esa época la zona tenía total control del Bloque Metro y efectivamente MENDOZA si trabajaba para esa estructura''' (negrillas adicionales).

3.14. Finalmente, se observa que los acá demandantes, a raíz de los hechos narrados y luego de más de dos años de acaecidos los hechos, presentaron una acción de tutela contra el municipio de Amagá, para solicitar la protección de sus derechos laborales y sindicales; sin embargo, mediante sentencia proferida el **10 de febrero de 2004**, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Amagá denegó el amparo solicitado, por considerar que los trabajadores tenían otro medio de defensa judicial, como lo era la acción ordinaria ante el juez laboral competente (fls. 208 a 231 C. 1).

4. Caso concreto: daño antijurídico e imputación frente al municipio demandado

De conformidad con el material de convicción allegado al proceso, la Sala encuentra que está plenamente acreditado el daño antijurídico sufrido por los demandantes, en tanto las amenazas contra su vida e integridad perpetradas por funcionarios públicos del municipio de Amagá, en asocio ilícito con miembros del grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, para que renunciaran a su fuero sindical y poder terminar sus contratos de trabajo, como en efecto ocurrió, configura -como se verá- una **vulneración grave de derechos humanos, laborales y sindicales** en perjuicio de los demandantes.

En efecto, a partir de los hechos probados a los que se hizo referencia anteriormente, la Sala observa que el concejo municipal de Amagá mediante Acuerdo del 18 de junio de 2001, le otorgó facultades especiales al alcalde municipal, señor William Muriel González, para reestructurar la administración municipal y adoptar una nueva planta de cargos, en virtud de la implementación de las disposiciones de la Ley 617 de 2000 -sobre saneamiento fiscal y financiero de entidades territoriales-.

Asimismo, se tiene que, para realizar la reestructuración de la planta de cargos, se necesitaba dar por terminados los contratos de trabajo con las personas vinculadas a la administración, pero varios de los trabajadores se encontraban sindicalizados, motivo por el cual funcionarios de la alcaldía, en

asocio ilícito con miembros del grupo paramilitar -AUC-, amenazaron de muerte a tales trabajadores, para que renunciaran al fuero sindical y poder así despedirlos sin obstáculo legal alguno, como en efecto ocurrió.

En efecto, con la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito de Antioquia y con los testimonios de los señores Elías Gallego Rivera, Leonardo de Jesús Molina Rodas, Silvia del Socorro Giraldo Ossa y Armando de Jesús Hernández Piedrahita, se encuentra establecido que, el 6 de diciembre de 2001, el Jefe de Obras del municipio de Amagá reunió a todos los concejales del municipio, al personero municipal y a varios trabajadores del sindicato, para conducirlos en dos camionetas pertenecientes al municipio, a una finca donde se encontraron con el jefe del grupo paramilitar que se identificó como Efraín Mendoza, y que luego de lanzarles improperios exigió la renuncia a tres concejales y la renuncia al fuero sindical de todos los trabajadores del municipio, so pena de atentar contra sus vidas, ante lo cual no tuvieron más alternativa que renunciar ante el sindicato, tal como lo acreditan las respectivas cartas de renuncia presentadas ese mismo día ante la alcaldía municipal.

Asimismo, se observa que, una vez presentadas dichas renunciaciones, el alcalde municipal William Muriel González expidió los Decretos 159, 161 y 164 del 14, 19 y 21 de diciembre de 2001 y los Decretos 2 y 5 del 2 y del 17 de enero de 2002, a través de los cuales dio por terminados los respectivos contratos laborales con el municipio y ordenó indemnizarlos.

Ahora bien, tales actos de constreñimiento fueron objeto de investigación por la justicia penal y, luego del trámite correspondiente, la justicia penal condenó al ex alcalde municipal de Amagá William, Muriel González, a la pena de 36 meses de prisión, por ser responsable de los delitos de concierto para delinquir, en concurso con el delito de violación a los derechos de asociación y de reunión, en perjuicio de los acá demandantes.

El argumento principal de la condena en contra del entonces alcalde de Amagá consistió en que *"surge diáfano que Muriel González fue el determinador de la conducta punible, al recurrir por intermedio de otras personas a las AUC para que amenazaran a los miembros del sindicato y los obligaran a renunciar al*

fuero sindical, como en efecto ocurrió, para proceder luego a dar por terminados los contratos de trabajo que tenían con la administración municipal".

Adicionalmente, se observa que tales hechos ilícitos fueron puestos de presente en la versión libre rendida ante la Fiscalía por un comandante desmovilizado de las AUC, quien admitió que su organización perpetró ese hecho contra los miembros del sindicato del municipio de Amagá.

Así las cosas, para la Sala es claro que las amenazas contra los trabajadores sindicalizados, perpetradas por funcionarios públicos del municipio demandado, en asocio ilícito con miembros de un grupo paramilitar, no fue consecuencia de un acto aislado perpetrado por grupos ilegales, sino que se dio con la finalidad de poder hacer la reestructuración administrativa y de personal en la administración municipal de Amagá.

Por lo tanto, no resultaría razonable concluir que ese hecho ilícito -asocio con paramilitares para amenazar a los trabajadores-, ocurrió por el hecho exclusivo de un tercero; por el contrario, quedó establecido que, a los pocos días de haber presentado la renuncia al sindicato por parte de los acá demandantes, el alcalde municipal William Muriel González expidió los decretos para terminar sus contratos de trabajo y así dar cumplimiento a los lineamientos de la Ley 617 de 2000.

En este punto, debe reiterar y resaltar la Sala que, siendo función del Estado -a través de los servidores públicos- salvaguardar la vida y derechos de los ciudadanos, se torna inconcebible e infame que la principal autoridad municipal establezca alianzas con grupos ilegales con el fin de perpetrar la comisión de delitos. Tal actuación ilegal e ilícita, cometida bajo su investidura de máxima autoridad municipal, no sólo desconoció el marco jurídico que regula su acción, sino que trascendió al ámbito penal por la ejecución de conductas dolosas que, sin duda, comprometen la responsabilidad del Estado, toda vez que, al ejercer la función pública encomendada de la mano con actores armados ilegales para vulnerar derechos laborales y sindicales, incurrió en una aberrante falla del servicio.

La Sala aprovecha esta oportunidad para reiterar que la actividad sindical resulta de vital importancia dentro un régimen democrático, pues comporta la vía de interlocución más efectiva con que cuentan los trabajadores frente a su contraparte patronal y, en ese orden de ideas, se erige como un instrumento necesario para el establecimiento de un orden social justo.

La protección de la actividad sindical es de rango constitucional y está consagrada en el artículo 39 Superior, así:

“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.

“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 reconocen 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 importancia de la protección de este derecho de carácter fundamental, así como a la obligación del Estado de proteger su libre ejercicio, ha manifestado⁵:

“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

⁵ Sentencia C-1491 del 2000.

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 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".

Asimismo, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, establecieron la obligación para el Estado de garantizar el derecho a la asociación sindical. El citado Protocolo lo hizo así:

"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, firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, incorporada al derecho interno por medio de la Ley 16 de 1972, en su artículo 16 prevé:

"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 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirió al caso colombiano⁶ y señaló que los dirigentes sindicales corresponden a una población vulnerable que merece mayor protección por parte del Estado; al respecto dijo (se transcribe de forma literal):

"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***

⁶ Ya se había pronunciado en oportunidad anterior sobre el particular, mediante informe rendido en 1981: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia81sp/Conclusiones.htm#A>.

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 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 consuma 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 asociación”⁷ (negrillas y subrayas adicionales).

De otra parte, estima la Sala necesario llamar la atención sobre el crecido número de condenas contra el Estado colombiano, proferidas en casos en los cuales se ha acreditado que miembros suyos han mantenido relaciones de apoyo y colaboración con grupos paramilitares para la comisión de graves crímenes, al punto que se ha establecido que tales nexos constituyen una práctica sistemática y generalizada en materia de violaciones graves a derechos humanos⁸.

En efecto, la Sección Tercera ha debido condenar en diversas ocasiones al Estado por tales vínculos criminales. De estas situaciones fácticas se ha derivado la responsabilidad del Estado bajo el título jurídico de imputación de falla del servicio, por las violaciones a deberes funcionales de origen convencional, constitucional y legal.

⁷ <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-9.htm#2>

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de septiembre de 2016, exp. 34.349, actor: Ana Deisy Garzón Forero.

Así, por ejemplo, en sentencia del 21 de noviembre de 2013⁹, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado condenó al Estado por la desaparición forzada de ocho (8) personas en el municipio de San Roque, Antioquia. En esta decisión se precisó (se transcribe como quedó):

“La Sala reitera que en estos eventos la responsabilidad del Estado se ve comprometida de forma especial y particular, toda vez que, precisamente, la administración pública –y especialmente en el departamento de Antioquia– fomentó la creación y constitución de grupos armados denominados ‘Convivir’ cuya finalidad era dotar de aparente legalidad y legitimidad a un fenómeno de paramilitarismo cuyo objetivo era exterminar los grupos subversivos.

*Por tal motivo, los daños antijurídicos irrogados por esos grupos ilegales son imputables al Estado no sólo por la vía de la comisión por omisión (posición de garante), sino, de igual forma, en virtud de un riesgo que la misma organización estatal promovió, comoquiera que en un Estado que se dice Social de Derecho el manejo de las armas y de la defensa de la soberanía sólo está a cargo de las Fuerza Pública; **fue precisamente ese comportamiento permisivo de la administración pública lo que permitió que se cometieran y perpetuaran actos execrables que atentaron contra los bienes e intereses jurídicos más esenciales de la población, en una punible y reprochable connivencia entre las autoridades públicas y los grupos armados ilegales**”* (negritillas adicionales).

En otra decisión, fechada el 7 de febrero de 2013¹⁰, la Subsección A de la Sección Tercera declaró la responsabilidad patrimonial del Estado y condenó a la Nación-Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, por la ejecución extrajudicial de un investigador del CTI en el municipio de Betulia, Santander, por parte de paramilitares con la participación de miembros del Ejército Nacional. En aquella oportunidad se dijo:

“En el plenario se acreditó que dichos militares no sólo eran aliados de grupos paramilitares de esa región, sino que hacían parte de los mismos y asesinaron de manera premeditada a los agentes estatales para evitar que cumplieran con su deber de materializar la captura de Vesga Cobos. Por tal razón fueron condenados a pena privativa de la libertad por el Juzgado Regional de Cúcuta, decisión que fue confirmada por el Tribunal

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 21 de noviembre de 2013, exp. 29.764.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de febrero de 2013, exp. 21.541.

Nacional, en dicha decisión se determinó que el Teniente Acosta Tarazona participó como determinador y los demás miembros de la fuerza pública fueron los encargados de la consumación del hecho punible.

“De modo que, para la Sala no existe duda que la muerte del señor Antonio Contreras Calderón es imputable a la entidad demandada, Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, a título de falla del servicio, **puesto que sus miembros en servicio activo, en un claro desconocimiento de sus deberes constitucionales y legales en franca connivencia con grupos al margen de la ley, dieron muerte a unos funcionarios públicos, que en desarrollo de sus obligaciones pretendían dar captura a una persona requerida por la autoridad**” (negrillas adicionales).

Así mismo, en decisión del 12 de diciembre de 2014¹¹, la Subsección B condenó patrimonialmente al Ejército Nacional por la muerte de 32 personas en el lapso de 45 días, en el municipio de Urrao, Antioquia, por parte de paramilitares que contaron con el apoyo de la fuerza pública. Entonces se discurió como sigue:

“En consideración a lo expuesto, no queda sino concluir que la Nación-Ministerio de Defensa Ejército Nacional y Policía Nacional deberá responder por el daño antijurídico ocasionado a los demandantes. **Lo anterior, si se considera que no obstante la notoriedad del accionar de los grupos paramilitares en el municipio de Urrao y, particularmente, la ejecución sistemática y permanente de homicidios entre los meses de mayo a junio del 2000, las autoridades no repelieron estas acciones, acreditándose, además, que tampoco fueron iniciadas investigaciones de ningún tipo, sin perjuicio de la cercanía de los uniformados con el grupo al margen de la ley y su evidente y clara tolerancia de sus acciones**” (negrillas adicionales).

En similar sentido, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sido numerosas las condenas proferidas contra el Estado colombiano por violaciones graves a derechos humanos en casos en los que se ha probado la alianza criminal entre miembros del Estado y grupos ilegales.

Cabe destacar que la Corte Interamericana ha declarado en varias oportunidades la responsabilidad agravada del Estado Colombiano y, para tal efecto, ha tenido en consideración el hecho de que el Estado había propiciado la creación de grupos paramilitares a través de la legislación interna, además de hallar probada una estrecha relación y colaboración de dichos grupos con la

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de diciembre de 2014, exp. 29.715.

Fuerza Pública, a lo que añadió que la impunidad por tales crímenes resultaba el común denominador. Sobre el particular, la Corte en el caso la masacre de Pueblo Bello¹², concluyó que,

“Al haber propiciado la creación de estos grupos el Estado creó objetivamente una situación de riesgo para sus habitantes y no adoptó todas las medidas necesarias ni suficientes para evitar que éstos puedan seguir cometiendo hechos como los del presente caso. La declaratoria de ilegalidad de éstos debía traducirse en la adopción de medidas suficientes y efectivas para evitar las consecuencias del riesgo creado. Esta situación, mientras subsista, acentúa los deberes especiales de prevención y protección a cargo del Estado en las zonas en que exista presencia de grupos paramilitares, así como la obligación de investigar con toda diligencia actos u omisiones de agentes estatales y de particulares que atenten contra la población civil” (negritas adicionales).

El anterior cúmulo de casos sobre crímenes perpetrados por paramilitares con la colaboración de miembros del Estado pone de presente una falla sistemática y estructural relacionada con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario por parte del Estado colombiano, fallas éstas que debilitan la institución estatal y que dificultan su adecuado accionar y, de paso, comprometen la estabilidad misma del Estado y de la sociedad¹³.

Con fundamento en todo lo anterior, se hace imperiosa la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, la Sala declarará la responsabilidad patrimonial del municipio de Amagá y procederá a estudiar la indemnización de perjuicios de conformidad con el *petitum* de la demanda y de lo probado en el proceso.

5. Indemnización de perjuicios

5.1. Perjuicios morales

En relación con este rubro, en la demanda se efectuó la siguiente solicitud:

¹² CrIDH, Caso la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia del 31 de enero de 2006, párr. 126.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia proferida el 27 de abril del 2016, exp. 50.231.

"1.2.1. Morales. Para todos y cada uno de los demandantes, calculados entre uno (1) y mil (1000) salarios mínimos legales vigentes, incluidas las esposas y los hijos menores, según lo determine el fallador dentro de su prudente arbitrio".

La Sala considera que el daño que originó el proceso de la referencia comportó una especial gravedad, dado que la conducción de los trabajadores a una zona rural aislada, para luego ser objeto de amenazas de muerte por parte de funcionarios públicos municipales en asocio con paramilitares, con el fin de que renunciaran a su fuero sindical, para luego ser despedidos, como ocurrió finalmente, evidencia tanto la arbitrariedad y el atropello del poder público, como el padecimiento moral, la angustia y el temor experimentado por los trabajadores frente a esa situación, todo lo cual permite inferir una grave afectación moral de los acá demandantes; por ende, negar dicho reconocimiento de perjuicios entrañaría el desconocimiento de los valores, principios y fines que tanto los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos como la propia Constitución consagran, en particular en este caso concreto, en lo que atañe a la dignidad humana y a la protección de los derechos laborales y sindicales.

Con fundamento en lo anterior, se impone acceder al reconocimiento de una indemnización equivalente a 50 SMLMV para cada uno de los trabajadores acá demandantes, monto que se estima proporcional para compensar económicamente la afectación padecida por los acá demandantes frente a sus derechos laborales y sindicales.

En consecuencia, se reconocerá dicha suma -50 SMLMV- a favor de los señores Jorge Eliécer Agudelo Agudelo, William de Jesús Agudelo Osorio, Omar León Álvarez Mejía, Manuel Salvador Cañas Ortiz, Carlos Mario Cardona Salinas, Nebardo Antonio Cano Rojas, Carlos Enrique Colorado Agudelo, María Ofelia Corrales, Lucelly de Jesús Cortés Gil, Álvaro de la Cruz Chavarriaga, María Aracelly Holguín Holguín, Orlando de Jesús Chica Obando, José Libardo Grisales López, Javier Antonio León Valencia, Libardo de Jesús León Rendón, Gustavo de Jesús León Hurtado, Antonio de Jesús Molina Flórez, Ángel Gabriel Tabares Tabares, Arnulfo de Jesús Toro Arredondo, Samuel de Jesús Urrego Gómez, Jorge Emilio Vásquez Sánchez y Luz Marina Vélez Martínez.

No se reconocerá este perjuicio a sus familiares, dado que no se allegó prueba alguna al expediente de la que se pueda inferir que ellos también sufrieron por el referido hecho dañoso, o por las renunciaciones que esos demandantes tuvieron que presentar.

5.2. Perjuicios por violación a bienes o intereses constitucional y convencionalmente afectados

La parte demandante solicitó por concepto de indemnización de “daño a la vida de relación”, entre uno y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los demandantes; de igual forma, pidió esa misma cantidad de dinero por concepto de daño síquico.

Al respecto, es necesario señalar que, mediante sentencia de 14 de septiembre de 2011, la Sección Tercera de esta Corporación precisó la tipología de los perjuicios inmateriales en los siguientes términos:

“La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); **iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de “daño corporal o afectación a la integridad psicofísica” y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño** (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación”¹⁴ (Se destaca).

Así las cosas, a partir de dicho pronunciamiento jurisprudencial¹⁵ se estableció una cláusula residual en relación con ciertos perjuicios inmateriales

¹⁴ Consejo de Estado, sentencia de Sala Plena del 14 de septiembre de 2011, rad. 19031 y 38222.

¹⁵ Para efectos de apreciar la línea de evolución de los perjuicios inmateriales, se destacan las siguientes providencias: Consejo de Estado -Sección Tercera- en sentencia del 1º de julio de 1993 –rad. 7772, M.P. Daniel Suárez Hernández-, respaldó la anterior tesis, la cual fue reiterada en el fallo del 6 de mayo de 1993 - rad. 7428, M.P. Julio Cesar Uribe-Acosta, en la que se precisó que esta categoría es una especie de resurrección del hombre “abatido por los males del cuerpo, y también por los daños que atacan el espíritu,

que, entonces, ya no es posible adecuarlos al contenido y denominación de “daño moral” o “daño a la salud”, razón por la cual, se les ha clasificado¹⁶ en la tipología de daños derivados de “vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados¹⁷”.

Respecto de las características de este último tipo de perjuicio, la Sección Tercera se ha pronunciado en los siguientes términos:

“i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas:

[se] orienta [a] la indemnización del daño fisiológico o la vida de relación”. En sentencia del 25 de septiembre de 1997 – rad. 10421, M.P. Ricardo Hoyos Duque, la Sección Tercera cambió la expresión “perjuicio fisiológico” por el concepto de “perjuicio de placer”, asimilándolo al de “daño a la vida de relación”. Más tarde, en sentencia del 19 de julio de 2000 -rad. 11842, M.P. Alier Hernández Enríquez, precisó que este daño de orden inmaterial debía denominarse “daño a la vida de relación”, por cuanto se trata de un concepto más adecuado que el “perjuicio fisiológico”: *“el perjuicio aludido no consiste en la lesión en sí misma, sino en las consecuencias que, en razón de ella, se producen en la vida de relación de quien la sufre”*, afectación inmaterial que puede tener origen en una lesión física o corporal, como también, por ejemplo, en una acusación calumniosa o injuriosa, en la discusión del derecho al uso del propio nombre o la utilización de este por otra persona, en un sufrimiento muy intenso o, incluso, en un menoscabo al patrimonio o una pérdida económica. Se debe recordar que en pretérita ocasión, antes de la Constitución Política de 1991, la Corte Suprema de Justicia tuvo la oportunidad de acoger el término “daño a la persona”, para señalar que consiste en un *“(…) desmedro a la integridad física o mental, o en injuria al honor, la libertad o la intimidad”*. Posteriormente, en decisiones de 15 de agosto y 18 de octubre de 2007 -rad. 2002-00004-01(AG) y 2001-00029-01(AG)- la Sección Tercera cambió su denominación y lo llamó “alteración grave a las condiciones de existencia”, la cual se acredita respecto de las condiciones de existencia previas, con las características de ser graves, drásticas y extraordinarias: *“En esta oportunidad la Sala aprovecha para, en aras de precisión y rigor en la nomenclatura, dejar de lado el nomen que hasta ahora se ha venido utilizando -en ocasiones de manera inadecuada o excesiva- para acudir al concepto de daño por alteración grave de las condiciones de existencia, el cual ofrece mayor amplitud que el anterior y abarca no sólo la relación de la víctima con el mundo exterior, sino, de manera más general, esos cambios bruscos y relevantes a las condiciones de una persona en cuanto tal y como expresión de la libertad y el albedrío atributos esenciales a la dignidad humana principio fundante del Estado Social de Derecho colombiano y de su ordenamiento jurídico, según consagra el artículo 1º de la Constitución Política (...) El reconocimiento de indemnización por concepto del daño por alteración grave de las condiciones de existencia es un rubro del daño inmaterial -que resulta ser plenamente compatible con el reconocimiento del daño moral-, que, desde luego, debe acreditarse en el curso del proceso por quien lo alega y que no se produce por cualquier variación menor, natural o normal de las condiciones de existencia, sino que, por el contrario, solamente se verifica cuando se presenta una alteración anormal y, por supuesto, negativa de tales condiciones”*. Finalmente, las providencias de 14 de septiembre de 2011 – rad. 19.031 y 38.222, antes citadas, sistematizaron la tipología de los daños inmateriales, así: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico), cuando se deriva de una lesión corporal y iii) daños a bienes constitucionales.

¹⁶ Por ejemplo, perjuicios como “daño en la vida de relación” y “alteración grave a las condiciones de existencia”.

¹⁷ En este caso, como se dejó visto, se solicitó indemnización por perjuicios relacionados con “la alteración grave a las condiciones de existencia”.

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: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.

iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

“15.4.2. 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**.

“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 1º (sic) 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"¹⁸.

Bajo esta perspectiva, la Sala ha considerado que, cuando se trata de alteraciones que afectan la calidad de vida de las personas -*fuera de los daños corporales o daño a la salud*¹⁹, tales perjuicios se deben reconocer bajo la denominación antes mencionada, evento en el cual se puede conceder una indemnización adicional a la que se reconoce por el perjuicio moral²⁰, en los términos o bajo las condiciones acabadas de ver.

Es decir, según la sentencia transcrita el reconocimiento de este daño solo procede si está acreditada su existencia y su reparación se hace a través de medidas no pecuniarias, las cuales se reconocen a favor de la víctima directa, de su cónyuge o compañero (a) permanente y de sus parientes hasta el primer grado de consanguinidad, incluidos los biológicos, los civiles derivados de la adopción y los de crianza; pero, en casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para la reparación integral, el juez puede otorgar una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa del daño, de hasta 100 SMLMV, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Este *quantum* debe motivarse y ser proporcional a la intensidad del daño.

¹⁸ Consejo de Estado, sentencia unificación jurisprudencial de Sala de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014 (expediente 32.988).

¹⁹ Respecto del perjuicio por el denominado "*daño a la salud*", consultar Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de marzo de 2012, expediente: 22.163, demandante: Luis Carlos González Arbeláez y otros.

²⁰ Cf. Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 1 de noviembre de 2007, expediente 16.407.

Al respecto, es importante señalar que dicho perjuicio, como los demás, puede acreditarse a través de cualquier medio probatorio e incluso puede darse por demostrado en consideración a las circunstancias particulares del caso, relacionadas con la afectación grave de algún derecho constitucional convencionalmente protegido; no obstante, debe advertirse que no cualquier modificación o incomodidad puede configurar este perjuicio.

En el presente asunto, para la Sala resulta claro que, tal como se dejó establecido en el capítulo precedente de esta sentencia, como consecuencia de las amenazas contra su vida los trabajadores sindicalizados renunciaron a su fuero sindical y, posteriormente, fueron despedidos, lo cual significó la afectación grave de sus derechos laborales y sindicales.

Así las cosas, la Sala, en aplicación del principio de reparación integral y con apoyo en lo dicho en el artículo 16 de la ley 446 de 1998, decretará las siguientes medidas de carácter no pecuniario, para resarcir o restablecer los bienes constitucionales afectados con ocasión de la falla del servicio que produjo el daño que originó el proceso de la referencia, así:

i) Como medida de no repetición²¹, se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el municipio de Amagá deberá implementar un curso de formación integral en garantía y protección de derechos humanos, laborales y sindicales, dirigido a las principales autoridades civiles del municipio, con el fin de prevenir que se vuelvan a cometer hechos como los que dieron origen a la presente acción.

²¹ Acerca de la Garantía de No Repetición, a la que se alude en la presente providencia, se ha hecho referencia dentro del siguiente contexto: *"En cuanto a la obligación de no repetición: El Estado está obligado, 'en virtud de los deberes generales de respetar los derechos y adoptar disposiciones de derecho interno (Arts. 1.1 y 2 de la Convención) a adoptar las medidas necesarias para asegurar que violaciones como la que han sido declaradas en la presente sentencia no se producirán de nuevo en su jurisdicción. Este deber de no repetición se desprende directamente de las obligaciones de garantizar los derechos contenida en el Art. 1.1 de la CADH, por lo tanto, el Estado debe tomar por iniciativa propia todas aquellas medidas necesarias para que los hechos violatorios no se vuelvan a repetir en su territorio, en virtud de la obligación contenida en el mencionado Art. 1.1 y del principio Pacta Sunt Servanda contenido en el Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados'.* (PIZARRO SOTOMAYOR Andrés y MÉNDEZ POWELL Fernando, "Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos", Primera Ed., Universal Books, Ciudad de Panamá, 2006, pág. 28).

ii) De conformidad con la Ley 1448 de 2011²² –mediante la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno– y teniendo en consideración que en el presente caso se infringieron obligaciones de protección de los derechos humanos, se enviará al Director del Centro Nacional de Memoria Histórica y del Archivo General de la Nación copia de la presente sentencia, con el fin de que haga parte de su registro y contribuya a la construcción documental del país que busca preservar la memoria de la violencia generada por el conflicto armado interno en Colombia.

5.3. Perjuicios materiales

La Sala considera que el daño material debe estimarse con base en elementos de prueba que permitan acreditar un perjuicio cierto. En el presente caso se tiene que según la certificación expedida por la alcaldía de Amagá, obrante a folios 26 y siguientes del cuaderno 2, cada uno de los trabajadores despedidos acá demandantes recibió una indemnización laboral por la terminación de su respectivo contrato de trabajo, razón por la cual no se decretará indemnización de perjuicios por este rubro, comoquiera que no se demostró su causación.

Adicionalmente, en el proceso no obran elementos suficientes para determinar la pérdida de ingresos sufrida por los demandantes como consecuencia del hecho dañoso, así como tampoco resulta posible establecer el período a indemnizar por dicho concepto, comoquiera que recibieron una indemnización por el despido.

6. Condena en costas

²² Artículo 144. “Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Centro de Memoria Histórica, diseñará, creará e implementará un Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica, el cual tendrá como principales funciones las de acopio, preservación y custodia de los materiales que recoja o de manera voluntaria sean entregados por personas naturales o jurídicas, que se refieran o documenten todos los temas relacionados con las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley, así como con la respuesta estatal ante tales violaciones. // Los archivos judiciales estarán a cargo de la Rama Judicial, la cual en ejercicio de su autonomía podrá optar, cuando lo considere pertinente y oportuno a fin de fortalecer la memoria histórica en los términos de la presente ley, encomendar su custodia al Archivo General de la Nación o a los archivos de los entes territoriales [...]”.

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

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

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 17 de septiembre de 2012.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, **DECLÁRASE** administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Amagá, Antioquia, por los perjuicios causados a los demandantes, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. En consecuencia, **CONDÉNASE** al municipio de Amagá, a pagar, por concepto de perjuicios morales, el equivalente a 50 SMLMV a favor de cada una de las siguientes personas:

Jorge Eliécer Agudelo Agudelo, William de Jesús Agudelo Osorio, Omar León Álvarez Mejía, Manuel Salvador Cañas Ortiz, Carlos Mario Cardona Salinas, Nebardo Antonio Cano Rojas, Carlos Enrique Colorado Agudelo, María Ofelia Corrales, Lucelly de Jesús Cortés Gil, Álvaro de la Cruz Chavarriaga, María Aracelly Holguín Holguín, Orlando de Jesús Chica Obando, José Libardo Grisales López, Javier Antonio León Valencia, Libardo de Jesús León Rendón, Gustavo de Jesús León Hurtado, Antonio de Jesús Molina Flórez, Ángel Gabriel Tabares Tabares, Arnulfo de Jesús Toro Arredondo, Samuel de Jesús Urrego Gómez, Jorge Emilio Vásquez Sánchez y Luz Marina Vélez Martínez.

CUARTO: Por concepto de perjuicios por la afectación grave a los derechos constitucional y convencionalmente amparado, se decretan las siguientes medidas de naturaleza no pecuniaria:

i) Como medida de no repetición, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, el municipio de Amagá deberá implementar un curso de formación integral en garantía y protección de derechos humanos, laborales y sindicales, dirigido a las principales autoridades civiles del municipio, con el fin de prevenir que se vuelvan a cometer hechos como los que dieron origen a la presente acción.

ii) De conformidad con la Ley 1448 de 2011 –mediante la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno– y teniendo en consideración que en el presente caso se infringieron obligaciones de protección de los derechos humanos, se enviará al Director del Centro Nacional de Memoria Histórica y del Archivo General de la Nación copia de la presente sentencia con el fin de que haga parte de su registro y contribuya a la construcción documental del país que busca preservar la memoria de la violencia generada por el conflicto armado interno en Colombia.

QUINTO: DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: CÚMPLASE lo dispuesto en esta providencia, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, para su cumplimiento. Expídanse a la parte actora las copias auténticas, con las constancias de que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA