

FALLA DEL SERVICIO - Generalidades / FALLA RELATIVA DEL SERVICIO - Generalidades / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Falla del servicio

La Sala, de tiempo atrás, ha dicho que la falla del servicio ha sido, en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia, para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual. También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vidas honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades..., “ debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera.” Es que las obligaciones que están a cargo del Estado - y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión -, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, pese a su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad. Nota de Relatoría: Ver sentencia del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163; Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837; Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

PARTIDO COMUNISTA - Plan golpe de gracia. Asesinato Secretario nacional. José Miler Chacón Penna / PLAN GOLPE DE GRACIA - Partido comunista colombiano. Asesinato Secretario Nacional / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCION - Partido comunista colombiano

Se encuentra acreditado que, pese a las graves y reiteradas denuncias formuladas al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Defensa, sobre la compleja y difícil situación que estaban padeciendo los miembros del Partido Comunista Colombiano por las amenazas de que venían siendo víctimas, éste no adelantó investigación alguna tendiente a verificar o esclarecer la procedencia de las mismas, mucho menos tomó medidas de protección para evitar la muerte de cientos de militantes de dicho partido político, entre ellos la de José Miller Chacón quien ocupaba un alto cargo en el seno de dicha organización y era víctima de constantes amenazas contra su vida, de las cuales tenía pleno conocimiento el Gobierno Nacional. En efecto, según los testigos, ante el aumento de las amenazas de muerte de los miembros del Partido Comunista Colombiano y más aún cuando se había develado un plan denominado “plan golpe de gracia”, cuyo propósito era el exterminio de sus integrantes, varios dirigentes de dicho partido político pidieron una audiencia con el Ministro de Defensa de ese entonces para denunciar la existencia del macabro plan, en el cual, según las denuncias, habrían participado miembros pertenecientes a la Fuerza Pública. No obstante que la muerte del señor Chacón fue obra de un tercero, pues como se anotó, no obra

prueba de que en dicho crimen hubieran participado miembros de la Fuerza Pública, la responsabilidad de aquella recae directamente en el Estado Colombiano, como quiera que a pesar de tener conocimiento de que los militantes del Partido Comunista se encontraban amenazados de muerte, entre ellos la víctima, luego de las denuncias formuladas por los dirigentes de ese partido político, éste omitió negligentemente adelantar las respectivas investigaciones del caso; si bien el Ministerio de la Defensa aseguró haberlas ordenado, no hay prueba que así lo indique. Tampoco está acreditado que se hubieran tomado medidas para proteger la vida de las personas amenazadas de muerte, pese a que el Estado tenía conocimiento de ello no solo por las denuncias formuladas sino porque era de público conocimiento el asesinato indiscriminado de los miembros de ese partido político.

DIRIGENTE POLITICO - Asesinato. Falta de protección / PARTIDO COMUNISTA - Solicitud de protección. Comisión interamericana de derechos humanos / COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - Medidas de protección. Partido comunista

Si bien el Estado Colombiano tiene el deber constitucional de proteger la vida de todas las personas residentes en el territorio nacional, dicha obligación cobra mayor fuerza cuando ciertas personas, bien por su condición política, ideológica, económica, religiosa o de cualquier otra índole, ven amenazada su integridad personal, como ocurrió en el presente caso particular con la muerte del dirigente político asesinado, crimen que pudo evitarse puesto que el Gobierno Nacional sabía de las amenazas de muerte que se cernían en su contra y no hizo nada para evitarla o al menos o al menos disuadir a los victimarios. Se echan de menos, pues, las medidas de protección solicitadas por la víctima y si bien no es posible asegurar categóricamente que si las autoridades hubieran atendido los requerimientos hechos por los miembros del Partido Comunista Colombiano, el señor Chacón Penna estaría aún con vida, lo cierto es que el estado total de indefensión en el que se vio sumido la víctima, no solo facilitó sino que además incrementó en altísimas proporciones, sin lugar dudas, la consumación de tan execrable crimen, lo cual resulta reprochable desde todo punto de vista. No obstante que el crimen del señor Chacón fue perpetrado por un tercero, su muerte no le es ajena a la entidad demandada y no constituye, por lo tanto, una causa extraña que permita su exoneración. Por lo demás, llama poderosamente la atención de la Sala el hecho de que los miembros del Partido Comunista amenazados de muerte hubieran tenido que acudir a organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., para que, por conducto suyo, fuera conminado el Estado Colombiano a adoptar las medidas requeridas con el fin de proteger la vida de las personas que se encontraban amenazadas, dado que éste no atendió sus requerimientos. Debe anotarse que ante las exigencias de dicho organismo internacional, las personas afectadas lograron una reunión con varias autoridades nacionales, entre ellas el Director General del D.A.S., el Consejero Presidencial para Derechos Humanos, el Comandante de la Policía de Bogotá y el Secretario Ejecutivo del Comité Permanente de Derechos Humanos. Sin embargo, a juicio de los declarantes, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional fueron mínimas, como quiera que se dispuso de siete escoltas para proteger la vida de más de cuarenta personas en todo el país, razón por la cual muchas de los que fueron amenazadas de muerte se vieron en la necesidad de abandonar el país, mientras que otras que decidieron quedarse también fueron asesinadas. En todo caso, es menester señalar que las mínimas medidas de seguridad que adoptaron las autoridades colombianas para proteger la vida de las personas amenazadas de muerte, por exigencia, claro está,

de los Organismos Internacionales, fueron tomadas con posterioridad al asesinato del señor José Miller Chacón Penna.

PROTECCION POR AMENAZA - Omisión. Partido comunista / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCION - Omisión. Partido comunista / FALLA DEL SERVICIO POR OMISION - Protección. Partido comunista / PARTIDO COMUNISTA - Falla del servicio por omisión en la protección

Resulta reprochable la conducta omisiva en la que incurrió el Ministerio de Defensa, como quiera que fue en ese organismo gubernamental ante el cual las personas afectadas denunciaron las amenazas de muerte de que fueron víctimas, organismo del cual reclamaron, al mismo tiempo, la adopción de medidas de protección para su vida, entidad que, a su vez, tenía el deber legal de atender los requerimientos formulados por las víctimas, sin embargo, como ello no ocurrió, los afectados no tuvieron alternativa distinta que refugiarse en diversos lugares del mundo y los que no lo pudieron hacer debieron presenciar con impotencia como su integridad y la de sus compañeros caían por las balas asesinas de grupos al margen de la ley, en una ola absurda de exterminio contra los miembros de dicho partido político que ha cobrado cientos de víctimas, muchas de las cuales en el grado más absoluto de impunidad. Tal indolencia obliga a que se compulsen copias a los distintos órganos de control del Estado, como la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de que se realicen las investigaciones pertinentes y se adopten las medidas necesarias con miras a establecer los responsables por las conductas omisivas en las que incurrió el Estado Colombiano y que, en últimas, facilitaron el crimen del señor José Miller Chacón Penna. Se concluye, pues, que la omisión en el deber de protección de la víctima configuró, en este caso, una falla del servicio imputable a la entidad demandada, como quiera que ello produjo un resultado lesivo, el cual pudo evitarse con las medidas reclamadas, de suerte que será ésta la que deba responder por los perjuicios causados a la parte actora, conducta que no puede predicarse en este caso respecto del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., dado que no obra prueba alguna que comprometa su responsabilidad, como acertadamente lo señaló el Ministerio Público y el apoderado del citado organismo. En efecto, si bien de las declaraciones de los testigos se infiere que las personas amenazadas de muerte pidieron protección a ese organismo del Estado, ello ocurrió con posterioridad a la muerte del señor Chacón Penna y luego de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., demandara del Estado Colombiano la adopción de medidas de protección para la vida de los militantes del Partido Comunista, según se desprende del testimonio del señor Hernán Motta Motta.

DERECHOS HUMANOS - Protección / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Protección de los derechos humanos

El respeto a la vida y a la integridad personal, como derechos fundamentales de primer orden, son responsabilidad esencial del Estado, de suerte que la obligación primaria de las autoridades es la de proteger la vida y la integridad de todos los residentes en el país, sin hacer distinciones de ningún orden, derechos que encuentran protección no sólo en el ámbito interno sino en el orden internacional a través de organismos como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Colombia es parte integrante. En efecto, la Sala, en recientes pronunciamientos, ha tenido la oportunidad de precisar que el Estado Colombiano no puede ser ajeno, mucho menos sustraerse al compromiso ineludible contraído frente a la comunidad internacional, de velar por la protección de los derechos humanos.

UNICO APELANTE - La nación / LA NACION - Unico apelante

La Sala advierte que si bien el Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., fue el único que apeló la sentencia del Tribunal, debe entenderse que quien lo hizo fue la Nación puesto que dicho organismo y el Ministerio de Defensa representan a una misma y única persona jurídica: La Nación.

LIQUIDACION DE PERJUICIOS - Prestaciones sociales. Gastos propios / BASE DE LIQUIDACION - Prestaciones sociales. 25 por ciento. Adición / BASE DE LIQUIDACION - Gastos propios. 25 por ciento. Deducción

Se estableció que la víctima devengaba la suma de \$250.000., según certificación de la Secretaría Nacional de Finanzas del Partido Comunista Colombiano. A la suma anterior habría que adicionarle un 25%, porcentaje que por ley le correspondería a la víctima, por concepto de prestaciones sociales, para un total de \$312.500. A dicha suma se le hace una deducción del 25%, porcentaje que la víctima destinaría para sus propios gastos, esto es \$78.125; el otro 75%, es decir la suma de \$234.375, le correspondería a la cónyuge supérstite.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., octubre tres (3) de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01626-01(15985)

Actor: DOLORES TOVAR DE CHACON

Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD- D.A.S.

Resuelve la Sala el recurso de apelación formulado por el Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., contra la sentencia de agosto 6 de 1998, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se decidió lo siguiente:

“Declárase administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa- Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, por la muerte de José Miller Chacón Penna en hechos sucedidos el día veinticinco (25) de noviembre de mi novecientos noventa y tres (1993), en Santafé de Bogotá.

“2. Condénase a la Nación-Ministerio de Defensa-Departamento Administrativo de seguridad “DAS” a pagar por concepto de perjuicios morales a Dolores Tovar de Chacón el equivalente a un mil (1.000) gramos oro, al precio que certifique el [Ba]nco de la República a la ejecutoria de la sentencia.

“3. Condénase a la Nación-Ministerio de Defensa-Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, a pagar por concepto de perjuicios materiales en favor de Dolores Tovar Chacón la suma de sesenta y un millones ciento setenta y dos mil sesenta pesos (\$61'172.060) mcte.

“4. Para el cumplimiento de esta sentencia se dará aplicación a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del código Contencioso Administrativo.

“5. Si no fuere apelada consúltese con el H. Consejo de Estado (folio 106, cuaderno 2).

I. ANTECEDENTES:

El 24 de noviembre de 1995, la actora, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitó que se declarara a la demandada responsable por los perjuicios causados con ocasión de la muerte del señor José Miller Chacón Penna, ocurrida el 25 de noviembre de 1993 en la ciudad de Bogotá (folios 2 a 8, cuaderno 2).

Como consecuencia de esta declaración, la actora pidió que se condenara a la demandada a pagar una suma equivalente, en pesos, a 1000 gramos de oro, por concepto de perjuicios morales y la suma que resultare de aplicarse las fórmulas utilizadas por el Consejo de Estado, por concepto de perjuicios materiales (folio 2, cuaderno 2).

En respaldo de sus pretensiones, la demandante narró que el señor José Miller Chacón Penna fue asesinado por militar en el Partido Comunista Colombiano, crimen que se habría evitado si el Gobierno Nacional hubiera tomado las medidas reclamadas para protegerle la vida, pues a sabiendas de las graves amenazas de muerte que se cernían en contra de la víctima, no hizo nada para evitarlo.

Manifestó que, días antes de la muerte del señor Chacón, varios dirigentes del Partido Comunista Colombiano acudieron ante el entonces Ministro de Defensa, Dr. Rafael Pardo Rueda, con el propósito de denunciar el hecho

relacionado con la existencia de un complot denominado “plan golpe de gracia” cuyo objetivo consistía en exterminar a los militantes de dicho partido político, en el cual estarían involucrados supuestamente varios miembros de las Fuerzas Militares. A pesar de ello, manifestó que las autoridades hicieron caso omiso de las denuncias formuladas y, días después, fue asesinado en la ciudad de Bogotá el señor José Miller Chacón Penna, quien ocupaba para ese entonces el cargo de Secretario de Organización del Comité Central del Partido Comunista Colombiano, hecho que configuró, según dijo, una falla del servicio imputable a la demandada.

2. Mediante auto de 14 de diciembre de 1995, la demanda fue admitida y notificada en debida forma a las partes (folios 11, 13, cuaderno 2).

3. El Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., se opuso a las pretensiones formuladas por la parte actora, por estimar que no existía prueba alguna en el expediente que comprometiera su responsabilidad, dado que, según dijo, nadie denunció ante dicha dependencia las supuestas amenazas de muerte contra los militantes del Partido Comunista, razón por la cual debía ser absuelto de los cargos que se le imputan (folios 21 a 23, cuaderno 2).

El Ministerio de Defensa no aceptó los cargos formulados, tampoco los rechazó, no obstante señaló que se atendería a lo que resultara probado en el proceso luego de que se valorara el material probatorio allegado al mismo (folios 25 a 27, cuaderno 2).

4. Practicadas las pruebas decretadas y fracasada la audiencia de conciliación, mediante auto de 27 de mayo de 1998 el Tribunal corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo (folios 29, 70, 71, 74, cuaderno 2).

La parte actora manifestó que, días antes del asesinato del señor Chacón, varios dirigentes del Partido Comunista Colombiano, entre los que se encontraban el parlamentario Manuel Cepeda Vargas, quien posteriormente fue asesinado, Hernán Motta Motta, quien debió abandonar el país por las graves amenazas de muerte, Alvaro Vásquez del Real y Carlos Lozano Guillén, concurren al Despacho del Ministro de la Defensa de ese entonces, para ponerlo al tanto de un plan mediante el cual se pretendía exterminar a los miembros de dicho partido político, complot en el que supuestamente estaban involucrados varios integrantes

de la Fuerza Pública, sin embargo, pese a la gravedad de la denuncia, el ministro no solo les restó credibilidad sino que omitió tomar medidas al respecto, conducta que facilitó el asesinato del señor José Miller Chacón, hecho que denota una falla en la prestación del servicio imputable a las demandadas, quienes deberán responder por los perjuicios que la muerte del señor Chacón produjo en su esposa (folios 75, 76, cuaderno 2).

El Ministerio de Defensa si bien aceptó que, el 29 de julio de 1993, se reunieron en esa dependencia el ministro del ramo y varios dirigentes del Partido Comunista Colombiano, quienes le informaron al citado funcionario de la existencia de un plan para asesinarlos, también lo es que éste último puso en conocimiento tales denuncias al Fiscal General de la Nación y al Comandante General de las Fuerzas Militares, con el propósito de que se iniciara una investigación para determinar la procedencia de las amenazas de muerte perpetradas contra los militantes de dicho partido (folios 77 a 80, cuaderno 2).

El Ministerio Público pidió que se declarara la responsabilidad del Ministerio de Defensa, pues las pruebas aportadas al proceso daban cuenta de la omisión en la que éste incurrió, por haber tenido conocimiento de las amenazas de muerte que pesaban contra los miembros del Partido Comunista y no hacer nada al respecto, omisión que, según dijo, no resultaba predicable en este caso respecto del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., dado que no existe prueba alguna en el expediente que demuestre que ante dicho organismo se hubieran formulado tales denuncias, ni que éste las hubiera omitido (folios 81 a 91, cuaderno 2).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

Mediante sentencia de 6 de agosto de 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró patrimonialmente responsable a las entidades demandadas en los términos transcritos al principio de esta providencia. A juicio del a quo, están acreditados los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado por la muerte del señor José Miller Chacón Penna, como quiera que, de las pruebas obrantes en el proceso se infiere que los miembros del Partido Comunista Colombiano denunciaron ante varios organismos del Estado, entre ellos el Ministerio de Defensa y el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., las

amenazas de muerte perpetradas en su contra y éstos no hicieron nada al respecto. Sobre el particular señaló el a quo:

“Estando probado con testimonios y documentos públicos y privados, el hecho de la notificación al Ministro de Defensa de un plan para asesinar a unos ciudadanos, desconociéndose el origen y la organización del mismo, dada la condición particular de los mismos, parlamentarios y dirigentes políticos de un partido en franco exterminio, el ministro se limitó a poner en conocimiento de la fiscalía, como era su deber, la posible comisión de los delitos, pero no tomó ninguna medida para prevenir la comisión de los homicidios ni para investigar administrativamente las personas orgánicamente a su cargo, quienes eran implicadas de manera directa, en los hechos gravísimos que se denunciaban.

“No hay duda alguna, como lo dice el colaborador fiscal que el ministro pecó por defecto al dejar de tomar las medidas de protección, y al omitir hacer una investigación de las afirmaciones que oyó de viva voz, y que después confesó en su conocimiento en sendos documentos públicos que la propia defensa trajo al proceso.

“Un comportamiento tal del Ministro de Defensa de entonces es doblemente censurable, porque relata un incumplimiento en el deber genérico de protección, y porque es exigible de una autoridad de tal rango una especialísima diligencia, atendida su dignidad.

“Sin afirmarse ni negarse la gravedad de las acusaciones que hacían los parlamentarios y dirigentes asistentes a la reunión, el Ministro, atendida la dignidad de quienes las hacían debía tomar en forma inmediata todas las medidas necesarias para evitar que los hechos tuvieran alguna ocurrencia, con independencia de su veracidad.

“Pero igualmente al ministro le era obligado, atendida su condición de funcionario de tal rango, tomar las medidas instructivas necesarias para confrontar y determinar la veracidad de las denuncias, no como autoridad judicial, sino como superior jerárquico de quienes eran implicados en el hecho por los denunciantes.

“No queremos decir que las Fuerzas Militares participaron en el asesinato, ni que las afirmaciones de los Parlamentarios del Partido Comunista tuviesen razón, sino que conductas como las del Ministro, que no investigan de manera enérgica los hechos que se ponen en su conocimiento para hacer claridad sobre lo que realmente está ocurriendo, a parte de los daños que pueden causar, dejan en el ambiente un aire nebuloso que le causa grave perjuicio a la sociedad.

“Es entonces la conducta del Ministro reprochable: por la dignidad de quienes acudieron a él, por la gravedad de las denuncias, por el cargo mismo que ostentaba, por las implicaciones que en la opinión pública e internacional tiene esta gravísima omisión.

“Amenazados por quien quiera que fuese, los miembros de la dirigencia del Partido Comunista, y ocurrida la muerte de uno de ellos, por causas absolutamente desconocidas, pero coincidentes con la omisión del

[E]stado, al dejarlos huérfanos de protección, y huérfanos de investigación frente a las posibles amenazas, resulta necesario aceptar que si el Estado hubiese cumplido con su deber, estos hechos seguramente no hubiesen ocurrido.

“Por ello, es indispensable condenar a la [N]ación Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo de Seguridad a pagar los perjuicios que la conducta valorada causaron (sic) (folio 102, cuaderno 2).

Recurso de apelación.

Las demandadas formularon recursos de apelación contra la sentencia anterior, los cuales fueron concedidos por el Tribunal mediante auto de 26 de octubre de 1998 y por auto de 25 de junio de 1999 fue admitido el recurso interpuesto por el Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., al tiempo que se declaró desierto el propuesto por el Ministerio de Defensa (folios 111, 117 a 119, 121, cuaderno 2).

El apoderado del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., pidió que se revocara la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cuanto declaró responsable a dicha entidad por la muerte del señor Chacón Penna, puesto que, según dijo, no existe prueba alguna en el expediente que comprometa su responsabilidad por el mentado crimen, como quiera que los miembros del Partido Comunista Colombiano amenazados de muerte nunca denunciaron el hecho ante ese organismo, mucho menos solicitaron protección alguna para su vida. Al respecto, manifestó:

“En el caso presente se predica omisión de la entidad que represento de manera infundada, puesto que para que ella se configure con claridad es imperativo que se den algunas circunstancias tales como el hecho inequívoco de que la protección se haya solicitado a la entidad competente para ello, con anterioridad al hecho, y que tal amparo se le haya negado expresa o tácitamente.

“No se puede vincular en un fallo, de manera tácita la responsabilidad de uno de los órganos del Estado, como sucedió en el presente, sin existir relación de causalidad entre la falla del servicio y mi representada. En efecto, el A-quo profirió sentencia condenatoria indistintamente contra dos entidades del Estado, sin detenerse a examinar de forma exhaustiva el material probatorio obrante en el

proceso y los argumentos defensivos invocados a favor de mi representada, de lo cual se colige ligereza en el fallo y violación al derecho de defensa, al no existir congruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la providencia judicial, confundiendo o fusionado los dos órganos del Estado demandados en uno sólo.

“En lo que dice relación con la aludida falta de protección el DAS, como entidad pública no podía actuar prestando la protección sin el expreso requerimiento o petición en ese sentido, con los requisitos legales, pues el Estado no puede actuar o funcionar a su voluntad o imponiendo a los particulares algo que no quieren, solicitan o demandan, de acuerdo con las normas legales pertinentes (folio 118, cuaderno 2).

III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de 25 de octubre de 1999, el Despacho del Magistrado Ponente corrió traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 129, cuaderno 2).

La parte actora guardó silencio.

El Ministerio de Defensa manifestó que, dos días después de la reunión del ministro del ramo con los miembros del Partido Comunista, éste puso en conocimientos del Fiscal General de la Nación y del Comandante de las Fuerzas Militares las denuncias formulados por aquéllos, de manera tal que en este caso no podría hablarse de una falla en la prestación del servicio por omisión; además, según dijo, no obra prueba alguna en el proceso que demuestre que la muerte del señor Chacón hubiere sido perpetrada por miembros de la Fuerza Pública, sino que ésta fue obra de terceras personas (folios 131 a 133, cuaderno 2).

Por su parte, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, reiteró lo dicho en el recurso de apelación, en el sentido de que no existía prueba alguna en el expediente que comprometiera su responsabilidad, por la muerte del señor Chacón Penna, pues dicho organismo nunca recibió una denuncia del supuesto plan de exterminio de los miembros del Partido Comunista Colombiano, mucho menos una solicitud para que se les protegiera la vida (folios 134 a 136, cuaderno 2).

CONSIDERACIONES:

Según la actora, la muerte del señor José Miller Chacón Penna, dirigente del Partido Comunista Colombiano, ocurrida la noche del 25 de noviembre de 1993 en la ciudad de Bogotá, se debió a una falla del servicio por omisión de las entidades demandadas, por no haber tomado ninguna medida para proteger su vida, a pesar de las graves denuncias hechas por los miembros de dicho partido político al Ministro de Defensa de ese entonces, sobre la existencia de un plan de exterminio en el cual habrían participado supuestamente miembros pertenecientes a la Fuerza Pública.

El Ministerio de Defensa manifestó que puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y del Comandante de las Fuerzas Militares las denuncias formuladas por los miembros del Partido Comunista, razón por la cual no es factible hablar en este caso de una falla del servicio por omisión de dicho organismo; tampoco se demostró, según dijo, que en la muerte del señor Chacón Penna hubieran participado miembros pertenecientes a la Fuerza Pública, como quiera que el asesinato del citado señor fue perpetrado por terceras personas, ajenas a la institución.

El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, manifestó que ante dicho organismo no se formuló denuncia alguna relacionada con las amenazas de muerte de que habrían sido víctimas los integrantes del Partido Comunista Colombiano, mucho menos hubo solicitudes encaminadas a que se les protegiera la vida, razón por la cual dicho organismo pidió que se lo exonerara de toda responsabilidad por la muerte del señor Chacón Penna.

El Tribunal encontró probada la falla del servicio alegada por la actora con fundamento en que estaban acreditadas en el proceso las denuncias formuladas por los militantes del Partido Comunista ante los distintos organismos del Estado, en el sentido de que la vida de sus integrantes corría peligro por la existencia de un plan de exterminio en su contra y éstos no solo hicieron caso omiso de tales denuncias, sino que además no tomaron medida alguna para proteger su vida.

El recurrente pidió que se le exonerara de toda responsabilidad por la muerte del señor José Miller Chacón Penna, por estimar que el Departamento

Administrativo de Seguridad, D.A.S., no conoció denuncia alguna formulada por los miembros del Partido Comunista, en cuanto a que la vida de los mismos corría peligro por la existencia de un plan criminal para exterminarlos, tampoco se hizo una solicitud de protección en ese sentido.

La Sala, de tiempo atrás, ha dicho que la falla del servicio ha sido, en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia, para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.¹

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vidas honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades..., *“ debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera.”*²

Es que las obligaciones que están a cargo del Estado - y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión -, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.³

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, pese a su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad.

¹ Sección Tercera, sentencia del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163.

² Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

³ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

Caso concreto.

Con fundamento en las pruebas practicadas válidamente dentro de este proceso, se encuentran demostrados los siguientes hechos:

a. El señor José Miller Chacón Penna murió el 25 de noviembre de 1993 víctima de varios disparos con arma de fuego, encontrándose como causa de muerte: "Laceración Cerebelosa y Cerebral Múltiples", según el registro civil de defunción (folio 1, cuaderno 1).

De acuerdo con lo anterior, no hay duda que el daño del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se solicita, se encuentra debidamente acreditado.

b. El señor José Miller Chacón Penna, para la fecha de su muerte, ocupaba el cargo de Secretario Nacional de Organización del Partido Comunista Colombiano, de acuerdo con los testimonios de Carlos Arturo Lozano Guillén, Alvaro Enrique Vásquez del Real y Carlos Motta Motta (folios 6 a 15, cuaderno 1).

c. De acuerdo con la declaración de Carlos Arturo Lozano Guillén, 5 meses antes de la muerte del señor José Miller Chacón Penna, el Partido Comunista tuvo conocimiento de un plan para asesinar a los miembros del mismo, entre quienes se encontraba la víctima; no obstante ello y pese a haber demandado del Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de la Defensa, protección para sus miembros, las autoridades hicieron caso omiso de las denuncias formuladas y no tomaron medida alguna de protección para sus integrantes, los cuales se encontraban amenazados de muerte debido a la existencia de un complot denominado "plan golpe de gracia", en el cual, supuestamente, participarían miembros de las Fuerzas Militares. Sobre estos hechos señaló el citado testigo:

"En el mes de junio de 1993 la Unidad Investigativa del Semanario Voz, que es el órgano de difusión del partido comunista colombiano, conoció de una fuente de mucho crédito, la existencia de un llamado plan golpe de gracia que estaría encaminado a secuestrar y asesinar a varios dirigentes del partido comunista entre ellos José Miller Chacón, Manuel Cepeda Vargas, Ayda Abello, Alvaro Vásquez, Gilberto Vieira y Carlos A. Lozano Guillén. En la ejecución de dicho plan, conforme a la

información recibida estarían involucrados algunos elementos de la inteligencia militar, sin que hubiéramos podido precisar sus nombres. Ante la gravedad de dicha información, la dirección nacional del partido comunista antes de divulgarla a la opinión pública decidió ponerla en conocimiento de las autoridades nacionales y para tal efecto solicitó una audiencia con el Ministro de Defensa de la época Dr. Rafael Pardo Rueda. En efecto la audiencia fue concedida el 27 de julio de 1993 y a ella asistimos en representación del partido comunista el senador Hernán Mot[t]a Mot[t]a, el entonces representante a la cámara Manuel Cepeda, q.e.p.d., el representante a la cámara Ovidio Marulanda y el suscrito. Nos atendió el Dr. Pardo Rueda a quien le informamos de la existencia de dicho plan al cual le dábamos cierta credibilidad porque la fuente a la cual reservamos su identidad por razones obvias era digna de crédito. Al tiempo, recabamos del Ministro de Defensa la investigación de los hechos denunciados y la adopción de medidas de protección para las personas que figuraban como objetivos del plan golpe de gracia.

“La respuesta del Dr. Pardo Rueda fue insólita. De una forma irascible, rechazó nuestra denuncia, aseguró que era un invento de los comunistas e inclusive conminó a Manuel Cepeda para que le hiciera un debate en el Congreso. En síntesis, el dr. Pardo Rueda se negó a atender nuestra solicitud de investigar la existencia del plan golpe de gracia y de ordenar medidas para proteger la vida de los ciudadanos amenazados entre los que figuraba José Miller Chacón Penna.

(...)

“Ante la negativa del gobierno representado en el Ministerio de Defensa y la ausencia de receptividad a nuestras denuncias en otros organismos del Estado, como el D.A.S., a cuyo director de entonces Dr. Fernando Britto, la doctora Ayda Abello le había puesto también en conocimiento la situación, no nos quedó mas remedio que seguir actuando en nuestra vida política pública en el total estado de indefensión. Así llegó el asesinato de José Miller Chacón el 25 de noviembre de 1993, el cual ocurrió cuando él solo y sin ninguna protección iba en dirección de su casa al sur de la ciudad.

(...)

“Al día siguiente de la muerte de José Miller Chacón, le dirigí una carta al señor Ministro de la Defensa Dr. Pardo Rueda, en la cual en síntesis le decía que si para comprobar la existencia del plan golpe de gracia, requería de una prueba, pues que gracias a su negligencia ya la tenía y era el cuerpo sin vida de nuestro compañero y amigo José Miller Chacón. Esa carta fue respondida por el señor Ministro en donde trata de lavarse las manos diciendo que él había puesto en conocimiento de la Fiscalía nuestra denuncia, pero en ningún momento reconoce que adoptó las medidas de protección y seguridad de José Miller Chacón y los demás amenazados. Quiero dejar fotocopia de estos dos documentos, tanto la carta que yo le dirigí al Dr. Pardo, como su respuesta.

“Por último quiero reseñar tres elementos que confirman la existencia de tan siniestro plan contra los dirigentes del partido comunista, en

hechos posteriores al asesinato de Miller Chacón: 1.) el asesinato el 9 de agosto de 1994 del entonces senador Manuel Cepeda Vargas; 2.) el atentado criminal contra Ayda Abello en mayo de 1996 y las amenazas recurrentes que conocen las autoridades porque han sido puestas en su conocimiento de todos los dirigentes comunistas que figuran en la lista del plan golpe de gracia y 3ro. La resolución de la [C]omisión [I]nteramericana de los [D]erechos [H]umanos de la O.E.A., la que después de los asesinatos de Miller Chacón y Manuel Cepeda y de conocer nuestra denuncia fundamentada del plan golpe de gracia, decretó medidas cautelares de protección en favor de quienes sobrevivimos de la lista mencionada, resolución que fue comunicada en su momento a la Cancillería de la República (folio 7, cuaderno 1).

Por su parte, Alvaro Enrique Vásquez del Real manifestó que la dirigencia del Partido Comunista Colombiano tuvo conocimiento de la existencia de un plan para exterminar a los militantes de dicho partido, en el cual al parecer participarían miembros de las Fuerzas Militares, hechos que fueron denunciados en su debido momento al Ministro de Defensa de la época, sin embargo no se obtuvo respuesta alguna por parte del Gobierno Nacional y las amenazas de las cuales fueron víctimas se concretaron con el asesinato de varios de sus miembros, entre ellos Luis Miller Chacón Penna quien murió víctima de un atentado perpetrado en la ciudad de Bogotá, la noche del 25 de noviembre de 1993. Sobre los pormenores que rodearon la muerte del señor Chacón, el declarante dijo:

“Sobre el asesinato de Miller Chacón, hacia mediados de 1993 la dirección del partido comunista fue informada por diversos conductos acerca de un llamado plan golpe de gracia, cuyo significado era el de la liquidación física de los principales dirigentes comunistas, la lista de ellos estaba precisamente encabezada por Miller Chacón, figuraban igualmente Ayda Abello, Carlos Lozano y otros, nosotros hicimos denuncias públicas acerca de este plan, nacionalmente nos dirigimos al gobierno, al parlamento y a la opinión pública e internacionalmente a los organismos de derechos humanos y de las Naciones Unidas y de la O.E.A., en julio de 1993 la dirección del partido acordó enviar una dirección parlamentaria a hablar, incluso antes de las denuncias públicas con el entonces Ministro de Defensa Rafael Pardo, esa comisión presentó esta denuncia pidiéndole al Dr. Pardo que interviniera porque según la denuncia, en este plan estaban involucrados altos oficiales de las fuerzas armadas, sin embargo el Dr. Pardo exigió pruebas de estas denuncias y en la práctica desestimó su contenido anunciado posteriormente que pasaría esto a las autoridades correspondientes. Lo cierto es que nunca se hizo ninguna investigación, efectivamente unos meses después, en noviembre de 1993, Miller Chacón fue asesinado llegando a su casa, confirmándose así que nuestras denuncias eran ciertas. Posteriormente en agosto de 1994 fue asesinado en Bogotá el senador Manuel Cepeda, también en la lista de este plan. Este año en la autopista Norte de Bogotá, se produjo un terrible atentado con Rocket, contra la Concejal Ayda Abello, quiero

señalar que durante todo ese periodo recibimos toda clase de amenazas por teléfono, por anónimos y por informaciones diversas. Después del asesinato de Miller se recibió una comunicación telefónica, donde expresamente se decía que era en cumplimiento del plan golpe de gracia, luego del atentado a Ayda en el Concejo Distrital se recibió una comunicación diciendo que se trataba del golpe de gracia dos. El comité interamericano de derechos humanos, a nuestros requerimientos ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores una llamada acción cautelar en beneficio del grupo amenazado, solo luego de varios requerimientos de ese comité de derechos humanos y muchos meses después de la orden de esta organización de la O.E.A., fuimos llamados para comunicarnos que habría alguna protección.

(...)

“PREGUNTADO Conoce Ud. La razón por la cual Miller Chacón vivía en permanente amenaza de muerte. CONTESTADO. La razón era por la actividad política que él desarrollaba como dirigente comunista. Es de público conocimiento la ola de asesinatos y de atentados contra los dirigentes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista desde 1986 en adelante, ola que ha costado la vida a mas de 2000 afiliados a estas organizaciones y que se perpetúa como se conoce por los asesinatos recientes de Pedro Malagón, diputado del Meta y de Josué Giraldo en Villavicencio la semana pasada. Además de Miller, y de Cepeda, fueron asesinados Bernardo Jaramillo, Teófilo Forero y José Antequera, todos ellos del ejecutivo central del partido comunista (folio 10, cuaderno 1).

(...)

“Las amenazas han sido continuas y permanentes a lo largo de estos años y en las diversas escalas de la organización partidaria.

(...)

“Se presentó un memorial de denuncia e igualmente como anoté antes, se hizo una entrevista directa con el Ministro en la cual según consideramos nosotros, el Dr. Pardo Rueda menospreció absolutamente nuestras denuncias y lo único que conocimos fue la nota donde decía que las había pasado a las autoridades correspondientes (folio 10, cuaderno 1).

Finalmente, señaló el citado testigo que sólo a partir de la muerte de Miller Chacón y después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., tomara cartas en el asunto requiriendo al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, fueron tomadas medidas tendientes a proteger la vida de los militantes del Partido Comunista en Colombia.

Hernán Motta Motta señaló al Tribunal que la muerte de José Miller Chacón estaba anunciada, al igual que la de varios de los dirigentes del Partido Comunista Colombiano quienes fueron asesinados después, pese a que el Gobierno Nacional

tenía conocimiento de las serias y constantes amenazas de muerte que pesaban contra la vida de aquellos, en desarrollo de un plan de exterminio denominado “Plan golpe de gracia”, en el cual habrían participado miembros pertenecientes a la Fuerza Pública. En sentir del mentado testigo:

“José Miller Chacón, quien al momento de su muerte se desempeñaba como Secretario Nacional de Organización del Partido Comunista Colombiano y miembro de su comité central, fue asesinado en la ciudad de Bogotá el día 25 de noviembre de 1993 en una atentado que fue perpetrado a pesar del conocimiento que las autoridades colombianas tenían sobre las graves amenazas que gravitaban contra su vida, pues en reiteradas oportunidades se puso en conocimiento de las más altas (sic) instancias gubernamentales la existencia de un plan para eliminar mediante el crimen a destacados dirigentes y líderes del partido comunista y la Unión Patriótica, entre quienes figuraba José Miller Chacón. Entre los antecedentes está una visita que una delegación de la representación parlamentaria de la Unión Patriótica hizo al señor Ministro de la Defensa Dr. Rafael Pardo Rueda a finales del mes de julio de 1993, en la que hicieron parte los representantes a la cámara Manuel Cepeda Vargas y Ovidio Marulanda [S]ierra, el director del semanario Voz, Dr. Carlos Lozano y el suscrito como senador de la República. Reunión que tuvo por objeto poner en conocimiento del señor Ministro de la Defensa la existencia de un supuesto o real plan de liquidación de dirigentes del partido comunista y de la Unión Patriótica, en el cual estarían presuntamente implicados mandos militares. Entre las personas amenazadas figuraba en primer término José Miller Chacón, y entre otros, Manuel Cepeda Vargas, Ayda Abello Esquivel, Alvaro Vásquez, Gilberto Vieira, Carlos Lozano y Hernán Motta. El propósito, además de la entrevista fue el de solicitar al Señor Ministro que adoptara las determinaciones y providencias que considerara pertinentes a efectos de establecer la existencia de tal supuesto o real plan de exterminio de esa dirigencia política, plan que fue conocido bajo la denominación de “Golpe de Gracia”. El Sr. Ministro de la Defensa nos demandó que presentáramos pruebas que demostraran la implicación de militares en dicho plan, pruebas que no poseíamos más allá de la información sobre su existencia posible; nos inquirió para que suministrásemos nombres y detalles del supuesto plan. Acudimos por razones obvias al despacho del señor Ministro para solicitarle protección para la vida amenazada de los dirigentes. El Sr. Ministro nos manifestó que no nos creía, que era inaceptable asumir sindicaciones en abstracto, a tiempo que instó al representante Manuel Cepeda para que le promoviera un debate parlamentario en la plenaria de la Cámara, a lo cual manifestamos que no era ese nuestro interés y que si ese fuese no estaríamos accediendo a su despacho sino que directamente así lo hubiéramos hecho. (...) En todo caso, nuestra denuncia no encontró eco receptivo en el Ministro y en consecuencia no se dispuso por su despacho de ninguna medida para asegurar la protección de los dirigentes amenazados. El hecho objetivo es que el plan comenzó a ejecutarse con el asesinato de Miller Chacón, seguido luego con el magnicidio de Manuel Cepeda Vargas perpetrado a plena luz del día en las horas de la mañana del día 9 de agosto de 1994 en la capital de la República y después el atentado de que fue objeto la concejal y presidenta nacional de la Unión Patriótica, Ayda Abello” (...) Tras de

cada uno de estos crímenes, anónimas llamadas telefónicas hechas al semanario Voz y a la sede del comité central, daban cuenta que se estaba cumpliendo el “golpe de gracia”, el cual proseguiría en su ejecución” (folio 13, cuaderno 1).

Por último, el citado declarante manifestó que, pese a que fueron puestas en conocimiento de las autoridades colombianas las amenazas de muerte que pesaban sobre la vida de los militantes y dirigentes del Partido Comunista Colombiano, el Gobierno Nacional no tomó medida alguna dirigida a protegerlos, razón por la cual y luego de la muerte del señor Chacón Penna, se vieron en la necesidad de acudir a organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., la cual conminó al Gobierno Nacional, por conducto de la Cancillería, para que tomara las medidas necesarias tendientes a proteger la vida de las personas que se encontraban amenazadas de muerte.

Con el propósito de hacer cumplir lo dispuesto por el citado organismo internacional, el señalado testigo manifestó que solicitaron una reunión con el Gobierno Nacional, la cual se llevó a cabo en la oficina de la Vicecanciller Dra. Vilma Zafra, reunión en la cual participaron, además, el Director del DAS, el Consejero Presidencial de Derechos Humanos, el Comandante de la Policía de Bogotá y los dirigentes del Partido Comunista Colombiano Alvaro Vásquez y Carlos Lozano, así como el Secretario Ejecutivo del Comité Permanente de Derechos Humanos. Sobre esto último dijo el señor Motta:

“De esa reunión, en definitiva, no se dispuso ninguna decisión oficial dirigida a la adopción de políticas tendientes a impedir el crimen contra los dirigentes amenazados, más allá (sic) del ofrecimiento de siete escoltas personales para la protección de mas de 40 dirigentes en todo el país sobre quienes gravitaban gravísimas amenazas contra sus vidas, entre ellos el Diputado por la Unión Patriótica a la Asamblea Departamental del Meta, compañero Pedro Malagón, quien fue asesinado en la ciudad de Villavicencio este año, a los pocos días de un allanamiento realizado a la sede del partido en esa localidad por mas de ciento veinte unidades del ejército y en el cual fueron decomisados el arma de defensa personal del diputado Pedro Malagón y su chaleco antibalas, los cuales por esa circunstancia no pudo portar el día de su asesinato.

(...)

“En resumen, las amenazas se han venido ejecutando en un macabro itinerario de muerte, que seguramente hubiera podido ser evitado si el señor Ministro de la Defensa en vez de desatender nuestra súplica hubiera adoptado medidas para esclarecer el alcance de nuestra denuncia sobre el “plan golpe de gracia” y hubiese procurado la protección adecuada para garantizar la vida de nuestros dirigentes”.

(...)

“Tuve pleno conocimiento que me permite declarar contundentemente y sin ambages (sic) que ni antes de su muerte ni al momento de su asesinato José Miller Chacón contaba con alguna protección oficial, que a pesar de las solicitudes hechas a la autoridad, entre ellas al Ministro de la Defensa, no se le prestó ninguna protección oficial a Miller Chacón, y agregar además que por las virtudes de su personalidad Miller Chacón carecía de inamistades y no tenía enemigos personales. Su crimen, así como el de los demás dirigentes, tiene la connotación de crimen de Estado, perpetrado ante la indolencia y pasividad omisiva oficial para evitarla“(folio 15, cuaderno 1).

De lo anteriormente expuesto queda claro que el señor José Miller Chacón Penna militaba en el Partido Comunista Colombiano y que, para la fecha de su muerte, ocupada el cargo de Secretario de Organización de de dicho partido. También queda claro que el señor Chacón Penna fue asesinado en la ciudad de Bogotá la noche del 25 de noviembre de 1993, cuando se dirigía sólo, a su residencia y sin protección alguna.

De igual manera está suficientemente acreditado con los testimonios de Carlos Arturo Lozano Guillén, Alvaro Enrique Vásquez del Real y Hernán Motta Motta, miembros y dirigentes para entonces del Partido Comunista Colombiano, que la víctima, al igual que los demás integrantes de dicho partido político, se encontraban en peligro inminente de muerte por las constantes y permanentes amenazas contra su vida, las cuales, en muchos de los casos, se hicieron efectivas con los asesinatos de varios de ellos, entre quienes se cuenta José Miller Chacón Penna, víctima de los sicarios cuando se dirigía a su residencia en el sur de la Capital.

También se encuentra acreditado que, pese a las graves y reiteradas denuncias formuladas al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Defensa, sobre la compleja y difícil situación que estaban padeciendo los miembros del Partido Comunista Colombiano por las amenazas de que venían siendo víctimas, éste no adelantó investigación alguna tendiente a verificar o esclarecer la procedencia de las mismas, mucho menos tomó medidas de

protección para evitar la muerte de cientos de militantes de dicho partido político, entre ellos la de José Miller Chacón quien ocupaba un alto cargo en el seno de dicha organización y era víctima de constantes amenazas contra su vida, de las cuales tenía pleno conocimiento el Gobierno Nacional.

En efecto, según los testigos, ante el aumento de las amenazas de muerte de los miembros del Partido Comunista Colombiano y más aún cuando se había develado un plan denominado “plan golpe de gracia”, cuyo propósito era el exterminio de sus integrantes, varios dirigentes de dicho partido político pidieron una audiencia con el Ministro de Defensa de ese entonces para denunciar la existencia del macabro plan, en el cual, según las denuncias, habrían participado miembros pertenecientes a la Fuerza Pública.

El 27 de julio de 1993, esto es cuatro meses antes del asesinato de José Miller Chacón Penna, tuvo lugar la reunión en el Ministerio de Defensa, la cual fue presidida por el Ministro de ese ramo, reunión a la que asistieron Hernán Motta, Manuel José Cepeda, Ovidio Marulanda y Carlos Arturo Lozano, altos dirigentes del Partido Comunista Colombiano, quienes expusieron al Ministro las razones de su denuncia y el peligro que corría la vida de ellos por las constantes amenazas de muerte recibidas; sin embargo, pese a la gravedad de los hechos denunciados, el Gobierno restó credibilidad a lo manifestado por dichas personas conminándolos a que aportaran pruebas de lo afirmado.

Si bien de las declaraciones anotadas se infiere que el Ministro de la Defensa habría puesto en conocimiento de otras autoridades como la Fiscalía General de la Nación, las denuncias formuladas, no obra prueba alguna en el expediente de que se hubiera adelantado algún tipo de investigación con ocasión de los hechos señalados por los dirigentes del Partido Comunista, mucho menos está acreditado que el Gobierno Nacional hubiera ordenado medida alguna dirigida a proteger la vida de las personas amenazadas de muerte, prueba evidente de lo cual es el homicidio del señor Chacón Penna ocurrido a los pocos meses de haberse denunciado el hecho ante las respectivas autoridades, cuando éste se desplazaba solo en su vehículo y sin ningún tipo de protección.

Pese a que no obra prueba alguna en el expediente de que en el supuesto plan de exterminio denominado “plan golpe de gracia” dirigido a asesinar a los militantes del Partido Comunista Colombiano, hubieran participado miembros

pertenecientes a la Fuerza Pública, como lo aseguraron los testigos que declararon en el proceso, lo cierto es que no pueden ponerse en tela de juicio las amenazas de muerte hechas contra los miembros de dicho partido político, las cuales saltan a la vista por los innumerables crímenes y atentados de que fueron víctimas, como el que le costó la vida a José Miller Chacón, muchos de ellos ocurridos con posterioridad a la denuncia formulada ante el Gobierno Nacional, el cual nada hizo para evitarlos.

No obstante que la muerte del señor Chacón fue obra de un tercero, pues como se anotó, no obra prueba de que en dicho crimen hubieran participado miembros de la Fuerza Pública, la responsabilidad de aquella recae directamente en el Estado Colombiano, como quiera que a pesar de tener conocimiento de que los militantes del Partido Comunista se encontraban amenazados de muerte, entre ellos la víctima, luego de las denuncias formuladas por los dirigentes de ese partido político, éste omitió negligentemente adelantar las respectivas investigaciones del caso; si bien el Ministerio de la Defensa aseguró haberlas ordenado, no hay prueba que así lo indique. Tampoco está acreditado que se hubieran tomado medidas para proteger la vida de las personas amenazadas de muerte, pese a que el Estado tenía conocimiento de ello no solo por las denuncias formuladas sino porque era de público conocimiento el asesinato indiscriminado de los miembros de ese partido político.

De otra parte, es menester señalar que los escritos en los cuales el Ministro de la Defensa de ese entonces aparentemente pide a la Fiscalía General de la Nación y al Comandante General de las Fuerzas Militares investigar los hechos denunciados por los dirigentes del Partido Comunista Colombiano (folios 63, 64, cuaderno 2), no debieron ser valorados en este caso, como erróneamente lo hizo el Tribunal, dado que dichos documentos obran en fotocopia simple y no fueron aportados en la debida oportunidad procesal. Tampoco pueden ser valorados en esta oportunidad los documentos aportados por el señor Carlos Lozano, visibles a folios 17, 18 y 19 del cuaderno 1, mediante los cuales el citado señor dirigió una comunicación al entonces Ministro de la Defensa, así como la contestación que éste dio a dicho escrito, por encontrarse estos documentos en fotocopia simple y haberse aportado por fuera del término probatorio, aunado al hecho de que quien lo hizo no es parte en este proceso.

Si bien el Estado Colombiano tiene el deber constitucional de proteger la vida de todas las personas residentes en el territorio nacional, dicha obligación cobra mayor fuerza cuando ciertas personas, bien por su condición política, ideológica, económica, religiosa o de cualquier otra índole, ven amenazada su integridad personal, como ocurrió en el presente caso particular con la muerte del dirigente político asesinado, crimen que pudo evitarse puesto que el Gobierno Nacional sabía de las amenazas de muerte que se cernían en su contra y no hizo nada para evitarla o al menos o al menos disuadir a los victimarios.

Se echan de menos, pues, las medidas de protección solicitadas por la víctima y si bien no es posible asegurar categóricamente que si las autoridades hubieran atendido los requerimientos hechos por los miembros del Partido Comunista Colombiano, el señor Chacón Penna estaría aún con vida, lo cierto es que el estado total de indefensión en el que se vio sumido la víctima, no solo facilitó sino que además incrementó en altísimas proporciones, sin lugar dudas, la consumación de tan execrable crimen, lo cual resulta reprochable desde todo punto de vista. No obstante que el crimen del señor Chacón fue perpetrado por un tercero, su muerte no le es ajena a la entidad demandada y no constituye, por lo tanto, una causa extraña que permita su exoneración.

Por lo demás, llama poderosamente la atención de la Sala el hecho de que los miembros del Partido Comunista amenazados de muerte hubieran tenido que acudir a organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., para que, por conducto suyo, fuera conminado el Estado Colombiano a adoptar las medidas requeridas con el fin de proteger la vida de las personas que se encontraban amenazadas, dado que éste no atendió sus requerimientos.

Debe anotarse que ante las exigencias de dicho organismo internacional, las personas afectadas lograron una reunión con varias autoridades nacionales, entre ellas el Director General del D.A.S., el Consejero Presidencial para Derechos Humanos, el Comandante de la Policía de Bogotá y el Secretario Ejecutivo del Comité Permanente de Derechos Humanos. Sin embargo, a juicio de los declarantes, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional fueron mínimas, como quiera que se dispuso de siete escoltas para proteger la vida de más de cuarenta personas en todo el país, razón por la cual muchas de los que fueron

amenazadas de muerte se vieron en la necesidad de abandonar el país, mientras que otras que decidieron quedarse también fueron asesinadas.

En todo caso, es menester señalar que las mínimas medidas de seguridad que adoptaron las autoridades colombianas para proteger la vida de las personas amenazadas de muerte, por exigencia, claro está, de los Organismos Internacionales, fueron tomadas con posterioridad al asesinato del señor José Miller Chacón Penna.

En ese orden de ideas, resulta reprochable la conducta omisiva en la que incurrió el Ministerio de Defensa, como quiera que fue en ese organismo gubernamental ante el cual las personas afectadas denunciaron las amenazas de muerte de que fueron víctimas, organismo del cual reclamaron, al mismo tiempo, la adopción de medidas de protección para su vida, entidad que, a su vez, tenía el deber legal de atender los requerimientos formulados por las víctimas, sin embargo, como ello no ocurrió, los afectados no tuvieron alternativa distinta que refugiarse en diversos lugares del mundo y los que no lo pudieron hacer debieron presenciar con impotencia como su integridad y la de sus compañeros caían por las balas asesinas de grupos al margen de la ley, en una ola absurda de exterminio contra los miembros de dicho partido político que ha cobrado cientos de víctimas, muchas de las cuales en el grado más absoluto de impunidad.

Tal indolencia obliga a que se compulsen copias a los distintos órganos de control del Estado, como la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de que se realicen las investigaciones pertinentes y se adopten las medidas necesarias con miras a establecer los responsables por las conductas omisivas en las que incurrió el Estado Colombiano y que, en últimas, facilitaron el crimen del señor José Miller Chacón Penna.

Se concluye, pues, que la omisión en el deber de protección de la víctima configuró, en este caso, una falla del servicio imputable a la entidad demandada, como quiera que ello produjo un resultado lesivo, el cual pudo evitarse con las medidas reclamadas, de suerte que será ésta la que deba responder por los perjuicios causados a la parte actora, conducta que no puede predicarse en este caso respecto del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., dado que no obra prueba alguna que comprometa su responsabilidad, como acertadamente lo señaló el Ministerio Público y el apoderado del citado organismo.

En efecto, si bien de las declaraciones de los testigos se infiere que las personas amenazadas de muerte pidieron protección a ese organismo del Estado, ello ocurrió con posterioridad a la muerte del señor Chacón Penna y luego de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A., demandara del Estado Colombiano la adopción de medidas de protección para la vida de los militantes del Partido Comunista, según se desprende del testimonio del señor Hernán Motta Motta (folio 14, cuaderno 1).

De igual manera, en cuanto a lo afirmado por el señor Carlos Arturo Lozano Guillén, en el sentido de que la doctora Ayda Abello puso en conocimiento del Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., la situación padecida por los militantes del Partido Comunista, resulta pertinente mencionar que dicha afirmación carece de respaldo probatorio, pues se trata de lo dicho por otra persona que no declaró en el proceso y la referencia en cuestión resulta en extremo vaga como quiera que nada refirió el testigo de oídas acerca de las circunstancias de modo, tiempo o lugar en que habría tenido ocurrencia el hecho aludido, generalidad que impide contrastarlo con los demás elementos de prueba allegados de manera oportuna y regular al plenario.

Se suma a lo anterior que, de acuerdo con el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., en sus archivos no obran solicitudes de los afectados pidiendo protección para la vida del señor Chacón Penna y su familia, según se desprende del oficio No 96 D 2309 dirigido por dicho organismo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca visible a folio 3 del cuaderno 1, de suerte que la Sala absolverá de toda responsabilidad al Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S., por la muerte del señor José Miller Chacón Penna.

El respeto a la vida y a la integridad personal, como derechos fundamentales de primer orden, son responsabilidad esencial del Estado, de suerte que la obligación primaria de las autoridades es la de proteger la vida y la integridad de todos los residentes en el país, sin hacer distinciones de ningún orden, derechos que encuentran protección no sólo en el ámbito interno sino en el orden internacional a través de organismos como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Colombia es parte integrante.

En efecto, la Sala, en recientes pronunciamientos, ha tenido la oportunidad de precisar que el Estado Colombiano no puede ser ajeno, mucho menos sustraerse al compromiso ineludible contraído frente a la comunidad internacional, de velar por la protección de los derechos humanos. Así, en sentencia de 16 de agosto de este año, señaló:

“Cabe resaltar además que éstos derechos no solo se reconocen como inviolables en el ordenamiento jurídico interno, sino también en instrumentos de derecho internacional sobre derechos humanos que, al ser aprobados por el Congreso colombiano, de conformidad con el artículo 93 C.P., prevalecen en el orden interno. Por lo tanto, si son quebrantados por el Estado a través de sus diferentes órganos, por acción o por omisión, las conductas infractoras constituyen *per se* un incumplimiento de las obligaciones que el Estado colombiano asumió frente a la comunidad internacional y por tanto, pueden llegar a comprometer su responsabilidad, no solo en el ámbito interno, sino también a nivel internacional⁴.

“Tal es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual Colombia es Estado Parte desde el 31 de julio de 1973⁵ y que consagra la obligación de los estados miembros de respetar los derechos humanos consagrados en ella y en los demás instrumentos que la complementen, reformen o adicionen.

(...)

“Se debe poner de presente que estos derechos están protegidos también por la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual Colombia es Estado Parte y que consagra la obligación de los estados miembros de respetar el derecho a la vida -art. 4 C.A.D.H.-, el derecho a la integridad personal -art. 5 *Ibídem*- y, el derecho a la salud previsto en el Protocolo Adicional a la Convención A.D.H. en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmada en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 -art. 10-⁶.

IV. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS.

Antes de entrar a hacer cualquier clase de consideraciones en relación con el reconocimiento de perjuicios, la Sala advierte que si bien el Departamento

⁴ Así lo ha reconocido la jurisprudencia de ésta Sección, ver: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, auto de febrero 22 de 2007, Exp. 26036 y sentencia de marzo 8 de 2007, Exp. 15739, M.P. Ramiro Saavedra Becerra; auto de mayo 16 de 2007, Exp. 29273 y auto de julio 19 de 2007, M.P. Enrique Gil Botero.

⁵ La Convención A.D.H fue aprobada por la Ley 16 de 1972, ratificada el 31 de julio de 1972 y entró en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978. Así mismo, Colombia reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de junio de 1985.

⁶ Los tratados de derecho internacional sobre derechos humanos al ser ratificados por el Congreso colombiano, al tenor del artículo 93 C.P., prevalecen en el orden interno. Por lo tanto, si son quebrantados por el Estado a través de sus diferentes órganos, por acción o por omisión, constituyen en sí mismos, un incumplimiento a las obligaciones que el Estado colombiano se ha comprometido a acatar, frente a la comunidad internacional.

Administrativo de Seguridad, D.A.S., fue el único que apeló la sentencia del Tribunal, debe entenderse que quien lo hizo fue la Nación puesto que dicho organismo y el Ministerio de Defensa representan a una misma y única persona jurídica: La Nación.

Se tiene, entonces, que el Tribunal condenó al Ministerio de Defensa a pagar, a Dolores Tovar de Chacón, una suma equivalente en pesos, a 1000 gramos de oro, por concepto de perjuicios morales, y una suma de \$60'172.060.00., por concepto de perjuicios materiales.

En cuanto al pago de los perjuicios morales se encuentra acreditado en el proceso que la víctima contrajo matrimonio con la señora Dolores Tovar Díaz, el 19 de octubre de 1964, de acuerdo con el Registro civil de Matrimonio proveniente de la Notaría Cuarta de Bogotá (folio 2, cuaderno 1).

Si bien no obran pruebas en el expediente que acrediten el grado de dolor que padeció la citada señora con la muerte de su esposo, se tiene acreditado el parentesco de la actora con la víctima, como ocurrió en el presente caso, tal circunstancia constituye un elemento suficiente para tener por demostrado también el perjuicio moral sufrido, amén de que no existe una prueba en el proceso que haga suponer o indique lo contrario.

En cuanto se refiere a la cuantía de la indemnización de este perjuicio inmaterial, debe recordarse que, conforme lo expresado en sentencia del seis de septiembre de 2001, esta Sala ha abandonado el criterio según el cual se consideraba procedente el recurso a la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980, para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicio moral; se ha considerado, en efecto, que la valoración de dicho perjuicio debe ser hecha por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio, y se ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que aquél se presente en su mayor grado de intensidad⁷.

En el presente caso, como se anotó, el Tribunal condenó a la demandada a pagar, a favor de la señora Dolores Tovar Díaz, una suma equivalente, en pesos, a 1000 gramos de oro, por concepto de perjuicios morales. Sin embargo, siendo

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente 13.232-15.646, actor: Belén González y otros – William Alberto González y otra.

consecuente con lo señalado atrás, la suma que debe reconocerse es la de 100 S.M.L.M.V., en el entendido de que los 1000 gramos de oro pedidos en la demanda por la actora, por concepto de perjuicios morales, corresponde al máximo valor que la Corporación ha reconocido por dicho concepto. En consecuencia, la Sala condenará a la demandada a pagar, por concepto de perjuicios morales, el equivalente en salarios mínimos a 1000 gramos de oro, esto es, 100 S.M.L.M.V.

En cuanto al pago de perjuicios materiales, debe anotarse que el Tribunal condenó a la demandada a pagar a la señora Tovar Díaz la suma de \$61'172.060.00, sin embargo advierte la Sala que el *a quo* no tuvo en cuenta el 25% que por ley le correspondería a la víctima, por concepto de prestaciones sociales, razón por la cual habrá lugar a liquidar nuevamente el valor de los perjuicios materiales, de conformidad con los parámetros utilizados por esta Corporación.

En efecto, se estableció que la víctima devengaba la suma de \$250.000., según certificación de la Secretaría Nacional de Finanzas del Partido Comunista Colombiano obrante a folio 41 del cuaderno 1. A la suma anterior habría que adicionarle un 25%, porcentaje que por ley le correspondería a la víctima, por concepto de prestaciones sociales, para un total de \$312.500. A dicha suma se le hace una deducción del 25%, porcentaje que la víctima destinaría para sus propios gastos, esto es \$78.125; el otro 75%, es decir la suma de \$234.375, le correspondería a la cónyuge supérstite.

Aplicando la fórmula utilizada para actualizar la renta, se tiene que la renta actualizada (Ra) es igual a la renta histórica (suma anterior) multiplicada por el índice de precios al consumidor del mes anterior a la sentencia proferida por la Sala, dividido por el índice de precios al consumidor vigente en el mes de los hechos.

$$Ra = R (\$234.375) \frac{\text{índice final - sept / 2007 (176.25)}}{\text{índice inicial - nov / 1993 (40.41)}} =$$

$$Ra = \$1'022.236$$

Indemnización debida.

Comprende desde la fecha de los hechos, 25 de noviembre de 1.993, hasta la fecha de esta sentencia, para un total de 166,2 meses.

Aplicando la fórmula, se tiene lo siguiente:

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

$$S = \$1'022.236 \frac{(1+0.004867)^{166,2} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$260'657.562$$

Indemnización futura.

Comprende el periodo transcurrido desde el día siguiente a la fecha de esta sentencia, 4 de octubre de 2.007, y el término de vida probable de la víctima, contado a partir de la fecha de los hechos, con una probabilidad de vida de 22.89 años, según las tablas de mortalidad, equivalentes a 274,68 meses, como quiera que para la fecha de los hechos, la víctima tenía 55 años de edad (folio 1, cuaderno 1). A los 274,7 meses deben restársele 166,2 meses, los cuales ya fueron indemnizados, para un total de 108,5.

Aplicando la fórmula, se tiene:

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

$$S = \$1'022.236 \frac{(1+0.004867)^{108,5} - 1}{0.004867(1+0.004867)^{108,5}}$$

$$0.004867 (1+ 0.004867)^{108,5}$$

$$S = \$86'011.324$$

Sumados los valores de la indemnización vencida y futura, por concepto de lucro cesante, se obtiene un valor total de **\$346'668.886**

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

FALLA:

Primero. **MODIFÍCASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 6 de agosto de 1998.

Segundo. **DECLÁRASE** responsable a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, por la muerte de José Miller Chacón Penna.

Tercero. **CONDÉNASE** a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional a pagar a Dolores Tovar Díaz, la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigente, por concepto de perjuicios morales.

Cuarto. **CONDÉNASE** a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional a pagar a Dolores Tovar Díaz, la suma de trescientos cuarenta y seis millones seiscientos sesenta y ocho mil ochocientos ochenta y seis pesos (\$346'668.886) m/cte., por concepto de perjuicios materiales.

Quinto. Niéganse las demás pretensiones de la demanda.

Sexto. Compúlsense copias, por Secretaría, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para la de sus respectivas competencias.

Dése cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme con lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca cumplirá lo dispuesto por el artículo 362 del C.P.C.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ RUTH STELLA CORREA PALACIO
Presidente de la Sala

ENRIQUE GIL BOTERO

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA