

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / PERSONA DESAPARECIDA / HOLOCAUSTO DEL PALACIO DE JUSTICIA / PALACIO DE JUSTICIA / VÍCTIMA DEL HOLOCAUSTO DEL PALACIO DE JUSTICIA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / FALLA DEL SERVICIO DE LA FUERZA PÚBLICA / FALLA DEL SERVICIO DE SEGURIDAD / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN / OMISIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN CIVIL / CONFLICTO ARMADO INTERNO / CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA / ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / ACREDITACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / NEXO DE CAUSALIDAD / PRUEBA DEL NEXO DE CAUSALIDAD**

La Sala confirmará en su integridad el fallo recurrido, pues encuentra acertados los planteamientos y conclusiones que el a-quo tuvo en cuenta para declarar la responsabilidad del Estado, tanto desde el punto de vista administrativo, como patrimonial, por el desaparecimiento de (...) [la señora] (...), en el curso o como consecuencia de los trágicos sucesos ocurridos el 6 y 7 de noviembre de 1985, en el Palacio de Justicia, en este Distrito Capital, es decir, que no podrá tener prosperidad el pedimento hecho por la parte apelante; también acertó en la evaluación de los hechos de los cuales la parte actora pretende el derecho de recibir la indemnización de los perjuicios morales que reclama. La apreciación de los medios de convicción aportados por las partes, hecha conforme lo preceptuado en el art. 187 del C. de P. C., pone en evidencia que en los hechos materia de investigación hubo fallas protuberantes de parte de la administración, y que ellas, en relación directa y necesaria de causalidad, dieron lugar a la desaparición de la víctima.

**FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 187**

**SOBERANÍA DEL ESTADO / ESTADO SOCIAL DE DERECHO / FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / CASO PALACIO DE JUSTICIA / HOLOCAUSTO DEL PALACIO DE JUSTICIA / VÍCTIMA DEL HOLOCAUSTO DEL PALACIO DE JUSTICIA / DEBERES CONSTITUCIONALES DE LA FUERZA PÚBLICA / PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA / AMENAZA A LA SEGURIDAD PERSONAL / AMENAZA DE MUERTE DE GRUPO AL MARGEN DE LA LEY / AMENAZA DEL DERECHO A LA VIDA / SOLICITUD DE PROTECCIÓN DE AUTORIDAD POR AMENAZA DE MUERTE / CONOCIMIENTO DEL RIESGO EXTRAORDINARIO / PRINCIPIO DE PREVENCIÓN / POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO RESPECTO DE PERSONAS EXPUESTAS A RIESGO EXTRAORDINARIO / FALLA DEL SERVICIO DE LA FUERZA PÚBLICA / INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN / FALLA DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN / DAÑO DERIVADO DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS / VIOLACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / NO COMBATIENTE / POBLACIÓN NO COMBATIENTE / USO INDEBIDO DE LA FUERZA PÚBLICA / USO ILEGÍTIMO DE ARMAS DE DOTACIÓN OFICIAL / OPERATIVO IRREGULAR POLICIAL / APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE**

## **RESPONSABILIDAD SUBJETIVA / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA**

Como nada indica deba modificarse, la Corporación reitera en esta oportunidad la orientación jurisprudencial que ha venido aplicando para resolver causas originadas en el mencionado atentado cometido contra el Palacio de Justicia.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los daños causados en la toma del Palacio de Justicia, ver sentencia de 16 de febrero de 1995, Exp. 8966, C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

**ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / ACREDITACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / NEXO DE CAUSALIDAD / PRUEBA DEL NEXO DE CAUSALIDAD / PERSONA DESAPARECIDA / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS POR MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA / ACTOS DE LA FUERZA PÚBLICA / USO INDEBIDO DE LA FUERZA PÚBLICA / USO ILEGÍTIMO DE ARMAS DE DOTACIÓN OFICIAL / USO DESPROPORCIONADO DE LA FUERZA / CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / EXISTENCIA DE LA FALLA EN EL SERVICIO / CONFIGURACIÓN DE LA FALLA DEL SERVICIO / MEDIOS DE PRUEBA / PRUEBA TESTIMONIAL / VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA TESTIMONIAL**

El daño y su relación con la forma de suyo inadecuada como se llevaron a cabo los operativos y el uso de excepcionales instrumentos letales y de destrucción por parte de la fuerza pública, están acreditados, como bien lo precisa el fallador de primer grado, a través de los testimonios recogidos en el curso de estas diligencias, lo mismo que en la relación de los desaparecidos, que figuran, en el Diario Oficial de 17 de junio de 1986, incluida la víctima y en el denominado informe preliminar(...) rendido por el Señor Procurador General de la Nación. Así las cosas, pues, el fallo del Tribunal debe mantenerse, en cuanto imputa a la administración el hecho generador del daño, tanto más si se considera que no se acreditó la existencia de causal liberatoria de su responsabilidad

**PERJUICIO MORAL / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MORAL POR MUERTE / ACREDITACIÓN DE LA RELACIÓN AFECTIVA PARA LA INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / ACREDITACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / PROCEDENCIA DEL PERJUICIO MORAL / PARENTESCO DE CONSANGUINIDAD / PRUEBA DEL PARENTESCO / REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO / PARTIDA ECLESIASTICA / CALIDAD DE DAMNIFICADO / PERDIDA DE AYUDA ECONÓMICA SUFRIDA POR MUERTE DE LA VÍCTIMA / DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LOS HIJOS / CÁLCULO DE LA TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL**

Los demandantes, sedicentes hermana e hijos de la víctima, acreditan su condición de damnificados con los testimonios recibidos (...) armonizados, por una parte, con la constancia expedida por la Alcaldía de Sativasur, Departamento de

Boyacá, sobre el registro civil de nacimiento de la menor (...) y por la otra, con la Partida Eclesiástica de nacimiento de los también entonces menores de edad (...). La prueba documentada, relativa tanto al parentesco de los demandantes con la víctima, sus sedicentes hermana e hijos, como a la convivencia y absoluta dependencia económica que tenían con ella son suficientes para concluir que tienen derecho a recibir la indemnización por los perjuicios morales que se les ocasionaron, en el monto que les fue señalado por el Tribunal, decisión en la cual éste se ciñe a las pruebas, a la normativa legal y jurisprudencial que rige en esa materia. El precio del gramo de oro que se tendrá en cuenta para el pago de la indemnización por perjuicios morales, será el interno que certifique el Banco de la República para la fecha de ejecutoria de esta providencia.

**PERJUICIO MATERIAL POR LUCRO CESANTE / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MATERIAL POR LUCRO CESANTE / PERDIDA DE AYUDA ECONÓMICA SUFRIDA POR MUERTE DE LA VÍCTIMA / PARENTESCO DE CONSANGUINIDAD / RECONOCIMIENTO DEL LUCRO CESANTE / INDEMNIZACIÓN DEL LUCRO CESANTE / CÁLCULO DE LA TASACIÓN DEL LUCRO CESANTE / IPC / INDEXACIÓN DE LA CONDENA / ACTUALIZACIÓN DE LA CONDENA / PAGO DE INTERÉS COMERCIAL / PROCEDENCIA DEL INTERÉS COMERCIAL / RECONOCIMIENTO DEL INTERÉS COMERCIAL / INTERÉS MORATORIO COMERCIAL**

De acuerdo a los lineamientos jurisprudenciales que el Consejo de Estado aplica en acciones de esta naturaleza, además de los principios de justicia y equidad, los sedicentes hijos de la víctima igualmente tienen vocación para recibir la indemnización por los perjuicios materiales que reclaman. Ninguna observación hay que hacer al proceso liquidatorio adelantado por el a-quo, pues son atinados tanto los extremos que tuvo en cuenta como las operaciones aritméticas realizadas, a lo cual se suma el hecho de que los interesados no manifestaron inconformidad alguna al respecto. En tal virtud, únicamente hay lugar a la indexación de la condena, por el período comprendido entre la fecha hasta la cual el Tribunal hizo la actualización, que es la misma del proveído que se revisa y hasta el presente. La fórmula a aplicar, será la misma que tuvo en cuenta el a-quo, la tradicional en estos casos, de los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, según la cual, el índice inicial será la de la fecha del fallo de primer grado, 526.40 e índice final, el que rige para el presente, 643.90. Desde la ejecutoria de este proveído, las sumas concretadas por perjuicios morales y materiales devengarán los intereses comerciales y de mora que prevé el art. 177 del C.C.A.

**FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 177**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## SECCIÓN TERCERA

**Consejero ponente: JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ**

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997)

**Radicación número: CE-SEC3-EXP1997-N12283**

**Actor: DEYANIRA LIZARAZO FIGUEROA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL Y FONDO ROTATORIO MINJUSTICIA**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra del fallo pronunciado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el 9 de mayo de 1996, por medio del cual adoptó las siguientes decisiones:

*“PRIMERO: Declárase administrativamente responsable a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, por los hechos ocurridos en 6 y 7 de noviembre de 1985, en los cuales desapareció GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA.*

*“SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, condénase a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA a pagar por concepto de perjuicios, así:*

*“MATERIALES:*

*Para MARITZA CASALLAS LIZARAZO la suma de UN MILLON OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TRECE PESOS CON VEINTE CENTAVOS (\$1'866.513,20).*

*"Para DIANA SORAYA OCAMPO LIZARAZO la suma de CUATRO MILLONES OCHENTA Y DOS MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS CON CUARENTA CENTAVOS (\$4'082.138,40).*

*"Para CARLOS ANDRÉS OSPINA LIZARAZO la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$4'571.248,80).*

*"Para GLORIA MARCELA OSPINA OSPINA LIZARAZO la suma de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$4'843.636,80).*

*"MORALES:*

*"El equivalente en pesos de MIL (1000) GRAMOS DE ORO para MARITZA CASALLAS LIZARAZO, DIANA SORAYA, CARLOS ANDRES Y GLORIA MARCELA OSPINA LIZARAZO, para cada uno de ellos, y QUINIENTOS (500) GRAMOS ORO para DEYANIRA LIZARAZO.*

*"El valor del gramo de oro, será el que certifique el Banco de la República a la fecha de ejecutoria de esta providencia.*

*"TERCERO: Para efecto del cumplimiento de este proveído se dará aplicación a lo dispuesto en el art. 176 y 177 del C.C.A" (fls. 393 a 394 C.1)*

## **ANTECEDENTES**

1.- **La demanda.-** El 5 de noviembre de 1987, obrando por intermedio de apoderado judicial legalmente constituido, DEYANIRA LIZARAZO FIGUEROA, MARITZA o MARIXA, DIANA SORAYA, CARLOS ANDRES y GLORIA MARCELA OSPINA LIZARAZO, formularon demanda en contra de la NACION-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL y el FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, para que fueran declarados administrativa y patrimonialmente responsables de los daños y perjuicios que se les ocasionaron con el desaparecimiento de su hermana y madre GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA, en los luctuosos hechos ocurridos en el Palacio de Justicia, en este distrito capital, los días 6 y 7 de noviembre de 1985.

Los fundamentos de hecho de las pretensiones, en síntesis, se hacen consistir en lo siguiente:

*"Para la fecha en la cual GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA, se desempeñaba en el autoservicio de la cafetería - restaurante del Palacio de Justicia, la situación de orden público del país era compleja, problemática y acusaba un grave peligro para la vida de los ciudadanos en general y en particular la de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los*

*Consejeros del Consejo de Estado, que venían siendo amenazados pública y notoriamente por elementos reconocidos como narcotraficantes y la de las mismas instalaciones del Palacio de Justicia, por las amenazas también públicas de parte de grupos guerrilleros, concretamente del M-19."*

*"..."*

*"Las amenazas sobre la Corte y sobre el Consejo de Estado. "El 3 de octubre de 1985, la Corte Suprema de Justicia expidió un comunicado en el cual denunciaba "graves, concretas y reiteradas amenazas de muerte contra los miembros de este organismo en relación con nuevas demandas de inconstitucionalidad del Tratado de Extradición entre Colombia y los Estados Unidos", "ominosos mecanismos de coacción" u "peligrosos intentos de desestabilización del Estado de Derecho".*

*"..."*

*"La Seguridad del Palacio 6 de noviembre.*

*"El Palacio de Justicia habitualmente ha sido custodiado por vigilantes particulares, en virtud de contratos celebrados por firmas privadas, especializadas en la prestación de este servicio, con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, entidad a la cual corresponde su administración.*

*"El servicio privado, como es lógico suponer, venía ofreciendo problemas a causa de que las personas que lo prestaban no estaban investidas de autoridad alguna, presentándose con frecuencia situaciones realmente inconvenientes, desde el punto de vista de la seguridad efectiva de los magistrados, Consejeros y en general de toda la planta de colaboradores de la Honorable Corte Suprema de Justicia y del Honorable Consejo de Estado, que tenían un asiento en tal edificación.*

*"La situación aludida se hizo crítica a raíz de las amenazas que venían haciendo los narcotraficantes a los Magistrados y por las versiones de prensa sobre un posible ataque del M-19 al Palacio de Justicia, de lo cual se ha hecho referencia en otro capítulo de este mismo informe, con el resultado que por orden del señor Ministro de Defensa, impartida el 16 de octubre de 1985 se ordenó en forma inmediata la vigilancia y protección por la fuerza pública, se reforzó el servicio por un contingente compuesto por un oficial, un suboficial y 20 agentes, que permaneció en sitios estratégicos del Palacio hasta el 4 de noviembre de 1985, inclusive.*

*"Aspecto especial de la investigación ha sido el establecer las circunstancias que dieron lugar al retiro de la fuerza armada, pues se considera en algunos medios que por falta de la protección adecuada se facilitó la acción de los subversivos, que solo encontraron en su camino a los vigilantes particulares y las escoltas personales de algunos Magistrados (Presidente de la Corte y Consejo), Sala Constitucional Y Consejero Jaime*

Betancur Cuartas.

"..."

*"Sin embargo los operativos de seguridad establecidos en el Palacio tal como quedó demostrado a través de las declaraciones que obran dentro de la investigación adelantada por el Tribunal Especial, fueron levantados sin que existiera la razón aparente de su necesidad o conveniencia. Por el contrario a todas luces se corría un riesgo demasiado grave como era el poner en peligro la seguridad de la vida de los Magistrados, de los empleados y de las instalaciones del Palacio.*

*"El día 6 de noviembre de 1985 una columna guerrillera del M-19 se tomo por asalto el Palacio de Justicia dando muerte a dos celadores y tomando como rehenes a 16 Magistrados de la Corte, 12 Consejeros de Estado y mas de 250 civiles que estaban dentro de sus dependencias.*

*"El Doctor Reyes Echandía Presidente de la Corte Suprema de Justicia elevó varios requerimientos al Gobierno a través del Presidente y de algunos de sus ministros, de representantes de la Prensa y de la radio para que cesara el fuego y se optara por una fórmula de diálogo con el fin de no poner en peligro la salud e integridad de las personas que se encontraban como rehenes, aplicándose de esta forma una solución racional y humanística acorde con los principios que señala nuestra Constitución.*

*"Mediante la acción decidida por el Gobierno no solo se pusieron en peligro la salud y la integridad física sino de hecho murieron por lo menos 70 de ellas.*

*"En el ataque se utilizaron armas de destrucción indiscriminada como son los rockets a sabiendas que podían producir bajas entre los rehenes encerrados en el Palacio.*

*"En ningún momento se tuvo en cuenta que el Palacio de Justicia no era una fortificación militar sino un edificio civil en manos de unos guerrilleros, y sobre todo un bien civil invaluable desde el punto de vista de nuestro patrimonio jurídico ya que allá reposaba toda la tradición histórica y los archivos de la jurisprudencia de la Corte y del Consejo".*

"..."

*"Sin embargo el resultado de estos requerimientos no tuvieron eco en el seno del Gobierno quien optó por tomarse a sangre y fuego el Palacio de Justicia sin una evaluación previa de riesgos para evitar con ello las lesiones, la muerte y el desaparecimiento de seres inocentes que se encontraban dentro de la edificación.*

*"GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA, se encontraba junto con los*

*demás empleados preparándose para atender a la clientela que llegaba allí a tomar su almuerzo.*

*“La sorpresiva y violenta toma de la guerrilla, y la inmediata reacción del Ejército Nacional no menos violenta, obliga necesariamente a quienes se encontraban dentro del Palacio de Justicia, en particular a los del primer piso, (cafetería - restaurante), como medida lógica de seguridad a permanecer en los lugares en donde se encontraren.*

*“GLORIA STELLA, por ejemplo, debió permanecer en la cafetería - restaurante hasta el momento del esperado rescate, el cual se inició por los operativos del Ejército y la Policía por el primer piso.*

*“Los operativos conformados por el Ejército, la Policía y demás autoridades que penetraron en el Palacio de Justicia, comenzaron a efectuar el desalojo de rehenes de este primer piso con la estrategia de ir ascendiendo hasta el último piso donde se fue replegando la guerrilla con los rehenes del cuarto piso.*

*“Las labores de hallazgo e identificación de despojos humanos para los pertinentes efectos probatorios se dificultó por el rápido barrido de todas las áreas del Palacio y por la forma apresurada y anti técnica como se efectuaron los levantamientos judiciales, con clara violación de las normas del código de procedimiento penal consagrada para estos efectos.”*

*“...”*

*“Igualmente en forma apresurada se practicó la inhumación de cadáveres en fosa común, junto con los de las víctimas de la tragedia de Armero. Con esta determinación quedó sepultada para siempre la esperanza de establecer el paradero de los desaparecidos.”*

*“...”*

*“Ahora bien, no se descarta que una de las dificultades para esclarecer el problema de los llamados desaparecidos, tenga relación con haber dado sepultura en fosa común a este grupo de cadáveres. No es imposible pensar que algunos de ellos puedan corresponder a personas desaparecidas. Creemos que lo ideal había sido agotar esfuerzos para lograr su identificación. La exhumación que se pretendió realizar en el Cementerio Distrital del Sur, precisamente, buscaba establecer si estaban o no, enterrados allí, algunas de las personas reclamadas por sus parientes, como desaparecidos.”*

*“Tanto el anterior Presidente de la República Dr. Belisario Betancur, como el actual, no han prestado atención alguna a las reiteradas peticiones de los familiares de GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA, lo cual se deduce por la falta de respuesta a las cartas que personalmente han dirigido a ellos.*

*\*Las investigaciones iniciadas por la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION y en particular la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares no han dado tampoco resultados sobre la actuación y consecuente responsabilidad del personal del Ejército y la Policía que participó personalmente en estos hechos. ” (fls. 7 a 22 C. 1)*

**2.- El fallo.** El a-quo tomó las decisiones que se dejaron copiadas al inicio de este fallo, al encontrar que en el sub-lite confluyen los supuestos tanto fácticos como jurídicos que demuestran la falla o falta del servicio atribuida a la parte demandada, conclusión a la cual arriba luego de apreciar, de manera global y conforme a las reglas de la sana crítica, los medios de convicción oportuna y regularmente allegados a los autos.

Luego de dejar consignadas algunas consideraciones doctrinales y jurisprudenciales sobre los elementos integradores de la responsabilidad estatal que tiene su fuente en la falla o falta del servicio oficial, el Tribunal deduce que en las diligencias de que se trata hay lugar a acoger favorablemente las pretensiones formuladas en el libelo inicial, aspecto sobre el cual reflexiona de la manera siguiente:

*“...en el expediente reposa prueba de las varias amenazas que se hacían en forma permanente a algunos de los miembros de las mas altas corporaciones de la justicia. Precisamente a raíz de esos hechos, las fuerzas de seguridad se reunieron en varias ocasiones con el fin de programar y organizar una buena protección para los funcionarios y al establecimiento físico que se sabía amenazado.*

*“Las amenazas se convirtieron en hechos públicos, pues los propios medios de comunicación informaron sobre un plan del M-19 para tomarse el Palacio de Justicia.*

*“Del informe rendido por el Tribunal Especial, se observa, en forma explícita, que en días anteriores, algunos funcionarios de las Corporaciones que allí laboraban, habían recibido amenazas por parte de grupos guerrilleros y del narcotráfico, que a pesar de ello, las entidades gubernamentales encargadas de la protección ciudadana no prestaron en debida forma el servicio de vigilancia a que estaban obligadas.*

*“Dice el informe que venimos relacionando:*

“ ...

*“El día 16 de octubre según afirmación del Ministerio de Defensa Nacional ante la Honorable Cámara de Representantes, el Comité General de las Fuerzas Militares recibió por carta un anónimo que decía: “El M-19 plantea tomarse el edificio de la Corte Suprema de Justicia el jueves 17 de octubre, cuando los Magistrados estén reunidos tomándolos como rehenes al estilo de la Embajada de Santo Domingo; harán fuertes exigencias al Gobierno sobre diferentes aspectos, entre ellos el Tratado de Extradición”. (pág. 6)*

*“Pero además, también se acreditó dentro del plenario, que para el día en que se inició la sangrienta toma, el Palacio de Justicia estaba desprovisto totalmente de fuerzas oficiales, que tan solo era protegido por un escasa cuadrilla de celadores particulares.*

*“La conducta omisiva de las autoridades del orden, demuestra en forma protuberante la negligencia, imprevisión, desidia, que hizo posible el acceso de elementos subversivos al Palacio de Justicia, y con ello se dio oportunidad a que se iniciara tan cruento ataque que finalizó en el holocausto indemne de gran número de indefensos ciudadanos.*

*“Dice así un aparte del informe oficial:*

*“De existir suficiente fuerza armada, a juicios de los investigadores, el ataque posiblemente no se habría cometido, o de realizarse habría tenido otras consecuencias”.*

*“De lo hasta aquí expuesto, la Sala llega a la conclusión que la demanda incurrió en falla del servicio, ello se desprende sin mayor dificultad, del análisis detallado y ponderado de todas las pruebas que fueron recepcionadas por los Magistrados Especiales, y las aportadas ante este Tribunal, en efecto se dijo:*

*“Una de las causas directas de la toma fue sin lugar a dudas la facultad de vigilancia en las instalaciones del edificio”.*

*“De las pruebas recepcionadas, no existe duda que GLORIA STELLA LIZARAZO se encontraba dentro del edificio cuando sorpresivamente entró un grupo de guerrilleros pertenecientes al denominado Movimiento M-19. Que enseguida se presentó un operativo militar con le fin de someter dicho grupo, y de rescatar a los rehenes. Que los rehenes clamaron par que se les ordenara a las Fuerzas Armadas, el cese del fuego y nunca se les oyó. Que después de varias horas de enfrentamiento entre la fuerza pública y los revolucionarios, se concluyó con un sangriento resultado en donde además de morir muchas personas que se encontraban en ese momento en el Palacio, murieron también algunos miembros de la subversión.*

*“Las fuerzas armadas tienen como prístina obligación la de proteger la vida*

*de todas las personas. Si ello es así no existe razón alguna para que en este caso, en especial, no se hubiere cumplido con esa obligación de proteger el primer derecho fundamental de todo ciudadano, que aunque debe ser amparado por cualquier persona, por el solo hecho de vivir en sociedad, con mayor razón cuando esas normas de solidaridad han sido inscritas como de imperioso cumplimiento de las fuerzas encargadas del orden.*

*“A pesar de lo anterior, los miembros del orden que debieron atender la sublevación guerrillera, no actuaron en defensa de los fines del Estado, por el contrario, utilizaron armamento con gran poder destructivo, pues se probó que participaron siete grupos oficiales diferentes, se hizo uso de armas de corto y largo alcance, es decir hubo un enorme derroche de poder que condujo a una violación flagrante de los derechos de todas las personas que se encontraban en el Palacio.” (fs. 376 a 379 C. 1)*

Para el Tribunal, “el daño esta demostrado, agrega, en el informe especial que obra en el Diario Oficial del 17 de junio de 1986, en el cual figura la lista de desaparecidos, entre ellos nueve empleados de la cafetería, siendo uno de ellos GLORIA STELLA LIZARAZO; así mismo en la lista que elaboró el señor Procurador General de la Nación, en su investigación preliminar de día 30 de junio de 1986, en el cual también se incluye su nombre como una de las personas desaparecidas en ese vil ataque perpetrado en contra de la humanidad.

“De las pruebas recopiladas y ante la dificultad de los familiares de las personas desaparecidas en demostrar abundantemente el hecho, la Sala llega a la conclusión que dadas las circunstancias que rodearon los actos, los testimonios de Alicia Alvarado y Rosalvina León confirman que GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA se encontraba el día 6 de noviembre de 1985, laborando en la cafetería del Palacio de Justicia y que con posterioridad de ese hecho no se volvió a saber nada de ella.” (fs. 382 a 383 C.1)

“Por último, el tercer elemento constitutivo de la responsabilidad Estatal es la relación de causalidad, esto es, que el hecho dañino tenga una causa directa con la falla del servicio.

“Aunque no hay duda que los hechos fueron iniciados por un tercero, el Estado colaboró en gran parte con el resultado catastrófico, pues un actuar mas acorde

con el Derecho de Gentes seguramente hubiera producido un final diferente.

“Pues bien, ya hemos visto que el desarrollo de los hechos fueron consecuencia de una actuación falante de las autoridades del Estado, que hicieron posible la desaparición de GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA, de no haber ocurrido lo primero seguramente no se hubiera producido lo segundo.” (fls. 383 a 384 C.1)

**3.- La apelación.-** Inconforme con la sentencia que se dejó anotada, el apoderado de la demandada, mediante los escritos visibles a los fls. 397 y 407 a 426 ibídem, interpuso y sustentó el recurso que ocupa la atención de la Corporación, en los cuales pide sea revocada la providencia en cuestión y en su lugar, se denieguen las súplicas formuladas en el libelo introductor del proceso

El recurrente arguye que la decisión del a-quo desconoce principios fundamentales de derecho procesal como la necesidad de la prueba que, de haber sido atendidos, habrían variado diametralmente la orientación de su pronunciamiento.

El Tribunal Administrativo pasa por alto que en los autos no aparece demostrada la alegada falla o falta del servicio, el daño y la relación de causalidad que debe existir entre aquella y esta. Además, agrega, incurre en otros errores en la apreciación de las pruebas y en la aplicación de la ley, en razón que a su representada no le son oponibles las conclusiones a que llegó el Tribunal Especial que el gobierno conformó para investigar los sangrientos hechos de que tratan estas diligencias y porque fundamenta las condenas económicas en una aplicación retroactiva del art. 90 de la Constitución Nacional que actualmente impera en el país, efecto de suyo abiertamente ilegal por no estar contemplado en su texto.

Sobre el punto concerniente a la inoponibilidad de las conclusiones a que llegó el citado Tribunal Especial, discurre de la manera siguiente:

*"Todas las conclusiones a que llegó el Tribunal Especial, creado por el*

*decreto 3300 de 1985, sobre los hechos ocurridos durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985 en el Palacio de Justicia, tienen gran importancia en materia de instrucción criminal, aspecto para el cual fue creado, pero no podrán ser utilizadas válidamente como medios de prueba dentro de los procesos contencioso administrativos en los que se discuta la responsabilidad de la Nación, por los hechos ocurridos en el Palacio de Justicia, por lo que se estaría violando el principio de la contradicción de la prueba, ya que ninguna de las partes, o por lo menos la Nación, nunca tuvo la oportunidad de contradecir, por intermedio de su apoderado judicial, las pruebas que le sirvieron de fundamento al Tribunal Especial para llegar a sus conclusiones.*

*“Aunque parece imposible que en un sistema judicial como el nuestro se admitan dentro de un proceso pruebas que no han podido ser controvertidas, así lo hizo el tribunal, cuando en la sentencia impugnada, manifestó que con el informe del Tribunal Especial se probó la existencia de amenazas a los funcionarios que laboraban en el Palacio de Justicia y la ausencia de fuerzas oficiales en dicho edificio para la fecha de la toma guerrillera.*

*“Pero aún cuando fuera escogida la errónea tesis de que las investigaciones y conclusiones del Tribunal Especial pueden ser aceptadas válidamente como pruebas judiciales de este proceso, igualmente se tendría que exonerar de responsabilidad a la nación, porque prosperaría la excepción denominada, hecho exclusivo de un tercero como causal de exoneración de la responsabilidad extracontractual del Estado, que rompe el nexo causal que debe existir entre la falla del servicio y el daño, se encuentran plenamente satisfechos por el contenido de las conclusiones primera y novena del informe del Tribunal Especial, de conformidad con las cuales, que los integrantes del movimiento M-19 son los únicos y exclusivos responsables de los hechos ocurridos durante la toma del Palacio de Justicia, ya que ingresaron a la edificación de manera sorpresiva y brutal, en una acción demencial que era imposible de evitar. ” (fl. 426 C. 1)*

En el término de traslado en esta segunda instancia, el Ministerio Público mantuvo silencio (fls. 435 y 473 ídem), en tanto que las partes hicieron llegar los escritos agregados a los fls. 437 a 441 y 442 a 472 bis)

### **LA SALA CONSIDERA**

La Sala confirmará en su integridad el fallo recurrido, pues encuentra acertados los planteamientos y conclusiones que el a-quo tuvo en cuenta para declarar la responsabilidad del Estado, tanto desde el punto de vista administrativo, como patrimonial, por el desaparecimiento de GLORIA STELLA LIZARAZO FIGUEROA,

en el curso o como consecuencia de los trágicos sucesos ocurridos el 6 y 7 de noviembre de 1985, en el Palacio de Justicia, en este Distrito Capital, es decir, que no podrá tener prosperidad el pedimento hecho por la parte apelante; también acertó en la evaluación de los hechos de los cuales la parte actora pretende el derecho de recibir la indemnización de los perjuicios morales que reclama.

La apreciación de los medios de convicción aportados por las partes, hecha conforme lo preceptuado en el art. 187 del C. de P. C., pone en evidencia que en los hechos materia de investigación hubo fallas protuberantes de parte de la administración, y que ellas, en relación directa y necesaria de causalidad, dieron lugar a la desaparición de la víctima.

Como nada indica deba modificarse, la Corporación reitera en esta oportunidad la orientación jurisprudencial que ha venido aplicando para resolver causas originadas en el mencionado atentado cometido contra el Palacio de Justicia, la cual se recoge, entre otras, en la sentencia de 16 de febrero de 1995 (Expediente: 8966; Actor: Luis Guillermo Correa Cadavid y Otros), en la cual, con ponencia del Consejero de Estado que dirige este proceso, dijo:

*"B.- Establecido lo anterior, es menester dilucidar el planteamiento de las entidades demandadas en lo atinente a una supuesta irresponsabilidad del Estado "cuando su función implica el ejercicio de su soberanía"; no explica el contenido de la noción pero al ejemplificar señala "los actos legislativos", "los actos de gobierno", "los actos del juez" y "los hechos de guerra".*

*"La construcción de la irresponsabilidad del Estado fundada en su soberanía, es teoría completamente superada en el panorama jurídico Universal y en nuestro Derecho.*

*"Si bien la instauración del Estado de Derecho y de la Sujeción de aquel al ordenamiento jurídico, como supuesto básico del sistema, no desencadenó de inmediato la obligación estatal de reparar los daños que causara a los particulares con su acción, no hay duda de que constituyó fundamento político necesario para la implantación posterior del instituto indemnizatorio.*

*"Relegadas ciertas formulaciones políticas del ancien régime tales como aquella que desligaba al príncipe del orden jurídico (princeps legibus solutus est) a través del principio de legalidad y de la concepción del Estado como persona jurídica, paulatinamente se empieza a consagrar y a*

*consolidar el principio de responsabilidad que, en la época actual, es considerado como uno de los pilares fundamentales de un Estado de Derecho.*

*"Este tránsito se produce, como lo recuerda el profesor Eduardo García de Enterría, de maneras diversas según los países; los anglosajones, (Inglaterra y Estado Unidos), buscaron la fórmula legislativa; España sigue esa misma vía; Francia encuentra la salida por medio de la creación jurisprudencial; Alemania hace una combinación de tales mecanismos....etc.*

*"Sobre este tema, el profesor León Duguit apunta lo siguiente:*

*"Miradas de cerca, soberanía y responsabilidad son dos nociones que se excluyen. Sin duda la soberanía puede ser limitada, y en la concepción de nuestro Derecho público tradicional está limitada por el Derecho del individuo, como ella recíprocamente limita el derecho de éste. Estas limitaciones recíprocas son reguladas y no pueden ser más que por la ley, expresión de la voluntad general, emanación de la soberanía misma y que forma el derecho del país. Es, pues, en definitiva el Estado soberano quien crea el Derecho, y siendo así no se puede admitir que pueda ser responsable. En la concepción tradicional la responsabilidad implica una violación del Derecho: y quien crea el Derecho por un acto de su voluntad soberana, no puede violarle. Así como en los países de monarquía absoluta "el rey no puede hacer mal", y por tanto no puede ser responsable, el Estado democrático, que no es más que la nación soberana organizada, tampoco puede hacer mal, ni puede ser responsable.*

*"El Estado soberano no puede ser responsable con ocasión de la ley, expresión misma de la soberanía. No puede ser tampoco con ocasión de los actos ejecutivos, actos jurisdiccionales o administrativos. Si estos actos, en efecto, son conforme a la ley, la cuestión de responsabilidad no se plantea ni para el Estado ni para el agente público. Si son contrarios a la ley no se plantea para el Estado, pues éste ha hecho una ley, ha creado el Derecho, y ha querido que esta ley sea ejecutada. Si no lo es o es violada es que el agente pone su propia voluntad en lugar de la del Estado soberano. No hay, pues, sino una voluntad que pueda ser responsable, la del agente público.*

*"Todo esto era muy lógico, tan lógico que algunos autores, de tendencia progresista, cuyos escritos gozan de autoridad, no ha podido aún sustraerse a esta suerte de obsesión que impone a su espíritu la idea persistente de soberanía. Obligados a reconocer que la responsabilidad del Estado está seguramente comprometida en algunos casos, declaran que no es posible cuando el Estado obra como poder público, a menos que la ley no haya determinado expresamente M. Berthelemy en la 7a. edición (1913) de su *Traité du Droit administratif* declara aún que en principio el Estado es irresponsable con ocasión de los actos de poder público (pág.73). Teissier*

*en su interesante obra Responsabilité de la puissance publique, es menos afirmativo. Pero su espíritu continúa dominado por esta idea: que allí donde se manifiesta verdaderamente la soberanía del Estado no puede haber cuestión de responsabilidad. "Las leyes, escribe, constituyen en primer término actos de soberanía, y los daños causados por ellas a los particulares, salvo disposiciones contrarias, no pueden dar lugar a una acción de responsabilidad contra el Estado, ni ante la jurisdicción administrativa ni ante la autoridad judicial" (num.17).*

*"Se ve con esto la interdependencia de estas dos nociones de soberanía y de irresponsabilidad. Ella se afirma claramente en estas doctrinas que reconociendo la responsabilidad del Estado en ciertos casos, se apresuran a añadir que es solamente en los casos en que el Estado no obra como poder. Se hace, pues, una brecha al principio de la irresponsabilidad. ¿Pero dónde se detendrá? ¿Cómo se podrá distinguir los casos en que hay manifestación de poder y por consecuencia irresponsabilidad, y aquellos en que hay responsabilidad porque no hay manifestación del poder? Se ha dicho ya que el Estado es una persona soberana por definición, es siempre esta persona y no puede no serlo en ciertos casos y serlo en otros, y si su soberanía implica su irresponsabilidad, no puede nunca ser responsable." (Las Transformaciones del Derecho Público y Privado"- Heliasta - págs.135 a 137)*

*"Como se ve, al origen de la teoría existen ciertas zonas de la acción estatal frente a las cuales se continuó aplicando la tesis de la irresponsabilidad, en unos casos, y, otras para los cuales su deducción se condicionó a ciertas exigencias especialmente rigurosas, tales como la existencia de "faltas manifiestas y de particular gravedad", o de "faltas administrativas graves", para algunos servicios públicos. En el primero de los renglones indicados, se situaron por ejemplo, las leyes, los actos jurisdiccionales y los actos de gobierno, los cuales, sin embargo, con el paso del tiempo fueron formando parte de la acción "responsable" del Estado, disminuyendo, hasta su extinción, los casos de irresponsabilidad en buena parte de los regímenes jurídicos.*

*"Y, en cuanto a los segundos, las exigencias se fueron eliminando o disminuyendo su rigurosidad, de modo que se facilitó notoriamente la responsabilidad patrimonial a cargo de las personas jurídicas de Derecho Público.*

*"Recorrido similar ha seguido nuestro derecho en el cual, por lo demás, no se conocen antecedentes importantes que permitan señalar una época del Estado patrimonialmente irresponsable; de modo que las afirmaciones de la demandada resultan francamente inaceptables, bien como teoría general, bien como tesis particular para el Estado Colombiano.*

*"Ya la Corte Suprema de Justicia, para entonces encargada de la guarda de la Constitución, en sentencia de 15 de noviembre de 1984, examinando te*

*constitucionalidad del artículo 82 del Decreto Extraordinario No. 01 de 1984, en lo atinente al control jurisdiccional de los denominados "actos políticos o de gobierno", dijo "que la distinción entre acto administrativo y acto político o de gobierno, es una distinción teórica que inclusive puede llegar a tener en ciertos casos alguna utilidad conceptual, pero que dentro del sistema constitucional colombiano carece de apoyo normativo, puesto que ninguna cláusula de aquélla permite hacer dicha diferenciación que por mayor o sea el refinamiento a que se llegue, a lo sumo permitiría concluir que dichos actos de gobierno constituyen apenas una modalidad de los actos administrativos, que no servirá para excluir tales actos del control jurisdiccional."*

*"Esta concepción jurisprudencial corre pareja con las tesis jusadministrativas contemporáneas que pretenden reducir el ámbito de discrecionalidad del Estado con el objeto de sujetar la totalidad de su acción al imperio del Derecho y al examen del contralor jurisdiccional, y, por lo tanto, a la posibilidad de que comprometa la responsabilidad patrimonial de las personas jurídicas de Derecho Público. En este propósito han revestido especial importancia las reflexiones del profesor García de Enterría al establecer las diferencias entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados, ideas que han sido acogidas en oportunidades diversas por la jurisprudencia española y por la colombiana.*

*"Son estas concepciones las que se respiran en el conjunto normativo de la Constitución Política vigente desde 1991, en especial en el artículo 90 o cláusula general de la responsabilidad patrimonial del Estado y que, bajo la Carta Política anterior, habían sido deducidas, por interpretación sistemática y luego de una lenta pero decidida elaboración por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.*

*"No es posible, pues, dar cabida a reclamaciones de irresponsabilidad del Estado, máxime si se trate de un Estado Social de Derecho (art. 1o. de la C.N.), so pretexto de que la acción dañosa es constitutiva del ejercicio de su soberanía; tal recurso no podrá jamás servir de excusa o de justificación para que el ejercicio del poder desborde los cauces del derecho, y, en el terreno de lo arbitrario, produzca impunemente daños antijurídicos a los asociados.*

*"C.- La falla del servido.- En el expediente No. 8222, actor. Cecilia Sierra de Medina y otros, que fue fallado el 19 de agosto de 1994 con ponencia del Consejero Daniel Suárez Hernández, se analizó este elemento con base en el material probatorio recaudado en el proceso; como los medios de prueba allí recogidos se corresponden con los que obran en este proceso, los análisis hechos entonces resultan pertinentes ahora.*

Dijo la Sala:

*"Sobre el particular la parte actora ha expresado que con anterioridad al 6 de noviembre de 1.985 el Gobierno Nacional y la propia opinión pública estaban enterados no solo de las amenazas que existían contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sino también de la pretendida ocupación del Palacio de Justicia por parte del M-19.*

*"Tales manifestaciones sin duda se ajustan a la realidad procesal, si se toma en cuenta:*

*"a) Que en la reunión correspondiente al 30 de Septiembre de 1.985, el Consejo Nacional de Seguridad trató el tema de las amenazas que existían contra los Magistrados de la Corte, según informe rendido por el DAS, el cual fue leído por su Director Maza Márquez, en el cual "Analiza los antecedentes, los hechos más significativos, la credibilidad de las amenazas y presenta conclusiones y recomendaciones", en tanto que el General Delgado Mallarino, Director General de la Policía Nacional expresa que "los Magistrados en general aceptan las medidas de seguridad que se adopten, salvo el doctor Ricardo Medina Moyano, quien no ha querido que se le de protección"; el Ministro de Gobierno se refirió a que en el Consejo Nacional de Seguridad se había convenido enviar "una carta a la Corte Suprema de Justicia en la cual se le informara sobre el conocimiento que tenía de las amenazas a algunos Magistrados de la Corte y sobre la necesidad de tomar las medidas del caso para brindarles seguridad", posición que compartió el Ministro de Justicia, quien además agregó "que tales amenazas no debían mantenerse en reserva sino darse a conocer para que no se convirtieran en una grave presión para los Magistrados y por esa razón resolvió hacerlas conocer a través de los medios de comunicación". (fls. 395 y 396 c.2).*

*"b) Que en el Estudio de Seguridad del Palacio de Justicia elaborado por la DIJIN en el mes de octubre de 1.985, en su introducción se lee: "La Dirección General de la Policía Nacional consciente de los riesgos actuales y potenciales que afecte la integridad personal de los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en razón de la naturaleza de sus funciones y muy especialmente como resultado de los propósitos criminales expresados por bandas organizadas dedicadas al narcotráfico..." (fl. 143 C.3)*

*"c) Que el Ministro de Defensa Miguel Vega Uribe al intervenir ante el Congreso manifestó: "El día 16 de octubre el Comando General de las Fuerzas Militares recibió por carta un anónimo que decía (acá tengo el original); El M-19 planea tomarse el edificio de la Corte Suprema de Justicia el jueves 17 de octubre, cuando los magistrados estén reunidos, tomándolos como rehenes al estilo Embajada de Santo Domingo; harán fuertes exigencias al Gobierno sobre diferentes aspectos, entre ellos el tratado de extradición. Este es el anónimo que llegó". (Las Fuerzas Armadas de Colombia y la defensa de las instituciones democráticas, página 55. Folio 98 c.3). En el transcurso de su intervención afirmó luego*

que el mismo día que llegó el anónimo, la Dirección de Inteligencia del Ejército "comunicó que existían indicios e informaciones de que el M-19 "pretendía apoderarse del Edificio de la Corte Suprema de Justicia...como consecuencia de lo anterior, el Departamento de Policía Bogotá reforzó la vigilancia del edificio y la protección de las personas que tenían ya seguridad...Ese mismo día 23 de octubre, mediante un cassette enviado a una cadena radial, el señor...en un atrevido comunicado...manifestó que llevarían a cabo algo de tanta trascendencia que el mundo quedaría sorprendido". (La misma intervención, página 58).

"d) Que en la prensa nacional del 18 y 25 de octubre, en el periódico El Siglo, se informó: "Hallan pian del M-19 para ocupar Palacio de Justicia".

"e) Que para el 4 de noviembre de 1.985, la Policía Nacional retiró la vigilancia que prestaba en el edificio del Palacio de Justicia, sin que al respecto se encuentre en el proceso justificación o explicación alguna para tomar tan irresponsable determinación. La mayor parte de los testimonios recaudados de los Magistrados de la Corte y de los Consejeros de Estado, permiten deducir que fue una medida inconsulta, tomada a espaldas de los Presidentes de dichas Corporaciones.

"El entonces Ministro de Justicia en sesión de Consejo de Ministros, manifestaba: "...Tenemos el deber de investigar por qué se retiró el día de la toma del Palacio de Justicia por el M-19, la fuerza que el DAS y la Policía habían asignado para la protección de la Corte y del Consejo de Estado".

"El doctor Humberto Murcia Ballén expresó: "En varias sesiones plenas de la Corte Suprema de Justicia se decidió que se solicitara la vigilancia policiva indispensable para proteger el palacio y las personas que en él trabajaban...Estos requerimientos inicialmente no fueron acatados... pero unos pocos días antes ocho más o menos, y más precisamente cuando al país vino el señor Presidente de Francia...el Palacio se vió invadido en número múltiple por unidades del DAS, del Ejército y de la Policía. Pero curiosamente en la última semana esa vigilancia se redujo al mínimo, a tal punto que el seis de noviembre de ese año, hacía las once de la mañana, ...advertí con sorpresa que el Palacio estaba ya sin vigilancia la única que encontré al entrar por la puerta de la carrera octava con calle once eran dos unidades de la seguridad privada..." (fls. 139-140 C.3)

"En similar sentido se pronunciaron bajo juramento los doctores Nemesio Camacho Rodríguez, María Helena Giraldo Gómez, Jorge Valencia Arango,

*Aydeé Anzola Linares, Reynaldo Arciniegas Baedecker, Gaspar Caballero Sierra y Carlos Betancur Jaramillo, todos ellos funcionarios de la Corte Suprema o del Consejo de Estado, presenciales de los momentos antecedentes, concomitantes y posteriores a la toma. El último en mención, era además el Presidente del Consejo de Estado, estuvo más cerca de las medidas de seguridad y trató el asunto personalmente con el también Presidente de la Corte Suprema de Justicia el doctor Alfonso Reyes Echandía. De la certificación jurada de aquél, estima la Sala conveniente resaltar los siguientes aspectos:*

*“En el mes de octubre de ese año de 1.985, no recuerdo la fecha, se hizo una reunión a la que asistieron las salas de gobierno de la Corte y del Consejo...y unos oficiales de la policía con el fin de discutir el plan que las fuerzas militares habían elaborado para la seguridad tanto de los Magistrados de la Corte y del Consejo como de la edificación misma...Se nos presentó un plan bastante ambicioso, estudiado y completo... En esa misma reunión los señores oficiales informaron que los organismos de inteligencia de las fuerzas militares habían detectado días antes un plan terrorista orientado a la toma del Palacio de Justicia por el M-19; y que a eso precisamente, se debían las medidas que con urgencia había que tomar... Efectivamente con anterioridad a la visita del Presidente francés se aumentó considerablemente el número de funcionarios de la policía, agentes y oficiales encargados de la vigilancia y se empezó a controlar estrictamente el ingreso al Palacio; esto se hizo hasta unos dos o tres días antes de los sucesos trágicos. El martes 5 de noviembre después del festivo del 4, el Palacio amaneció solo, con la escasa vigilancia privada que teníamos de tiempo atrás...No tuve en esos días ninguna información hablada o escrita, relacionada con el retiro de la fuerza pública, ni recibí ninguna explicación por parte de las fuerzas de policía y menos por parte del señor Presidente de la Corte...no recibí llamada ni del Ministerio de Justicia ni de organismo militar en la que se me comunicara la disminución o el retiro de la vigilancia policiva...Reitero que el servicio policivo no se suspendió por petición de algún miembro de la Corte o del Consejo y menos por los que teníamos en ese momento la vocería de las Corporaciones, el doctor Reyes Echandía y yo...Ni yo di la orden de retiro del servicio policivo ni el doctor Reyes Echandía pudo hacerlo, dadas las conversaciones previas que habíamos tenido... Estábamos demasiado compenetrados con el deber que teníamos y no podíamos dejar a los funcionarios sin protección, bien por capricho nuestro o bien por*

*intransigencia de uno o dos compañeros. Además tuve información que en ese puente anterior a la toma del Palacio, ni siquiera estaba el doctor Reyes en la ciudad. Creo recordar que estaba en Bucaramanga" (fls. 226 a 233 c.3)*

*“De igual manera está acreditada en el proceso la forma como el Gobierno Nacional reaccionó ante la ocupación del Palacio de Justicia por parte del movimiento guerrillero M-19. Sin obedecer a un operativo estratégicamente estudiado y analizado, sin medir las múltiples y graves consecuencias que de todo orden podían derivarse no solo para el propio Estado colombiano, sino para las instituciones judiciales amenazadas, haciendo caso omiso de la vida e integridad de quienes sin ser protagonistas de violencia quedaron encerrados en la edificación ocupada, sin atender las llamadas angustiosas del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Alfonso Reyes Echandía, quien solicitaba con suficiencia de motivos un cese al fuego, el Gobierno Nacional, con el Presidente de la República a la cabeza no prestó atención oportuna y adecuada a tan angustioso llamado. La única respuesta en la práctica fueron más disparos, más violencia, más agresión, que solo dejarían más muertos entre los guerrilleros y quienes no lo eran, más desolación, más resentimientos, y sobre todo el sabor amargo de saber que la violencia militar había prevalecido sobre el respeto que constitucionalmente la fuerza pública le debía a los jueces y a sus colaboradores, quienes sin otras armas que su dignidad y sabiduría jurídica, se hallaron a tan mala hora en el Palacio de Justicia.*

*“La presencia de personal civil ajeno a la ocupación, integrado por los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por los Consejeros de Estado, por los funcionarios y empleados de tales corporaciones judiciales, por quienes en razón de sus funciones debían realizar diligencias dentro del edificio, no alcanzaron a impedir el uso exagerado e irresponsable de las armas oficiales. El pie de fuerza fue sin duda numeroso, el armamento fue de gran poder destructivo, participaron tropas de la Compañía Antiguerrillas, Escuela de Artillería, Escuela de Caballería, Escuela de Ingenieros, Grupo Mecanizado Rincón Quiñones, Policía Militar, Batallón Guardia Presidencial, Departamento de Policía Bogotá, vehículos Cascabel y Urutú, pistolas, revólveres, fusiles y ametralladoras de diferentes calibres, granadas de fragmentación y cañón, subametralladoras, bombas Kleimer, minas, dinamita, explosivos plásticos, personal y armamento que fueron utilizados precipitadamente, con desconocimiento absoluto de quienes*

*indefensos se encontraron en medio de la violencia, afectándolos por igual, lastimados inmisericordemente y sin diferenciación alguna por las armas de la subversión, o por las de quienes constitucionalmente, de manera paradójica, estaban obligados a protegerlos en su vida e integridad. Lamentablemente, antes que la defensa de las instituciones, lo que se dió fue un exceso en el uso del poder y un desconocimiento de los fines del Estado, los que le impidieron prever al Gobierno Nacional, las dolorosas consecuencias que traería para Colombia y para sus gentes el sacrificio ilegítimo y precipitado no solo de algunos de los más caracterizados y notables exponentes de la justicia colombiana, sino de los demás funcionarios y ciudadanos que ajenos a la contienda, sin embargo, en medio de la misma encontraron la muerte.*

*“En las condiciones anteriormente relacionadas concluye la Sala, con pleno convencimiento, que en el subjuicio sí se presentó una falla del servicio por parte de la fuerza pública encargada de procurar la vigilancia de los Magistrados y Consejeros, así como del propio Palacio de Justicia y de quienes allí por una u otra razón se encontraban laborando. Hubo falla del servicio por cuanto a pesar de que, como se estableció, se conocían las amenazas contra los funcionarios judiciales y la intención de ocupar el Palacio de Justicia, la acción gubernamental en tal sentido no funcionó adecuadamente.*

*“Sí bien se proyectaron medidas de seguridad, lo cierto es que las mismas quedaron apenas en el papel y allí todavía se encuentran en el informe rendido sobre el particular. La vigilancia incrementada por la visita del Presidente de Francia desapareció cuando el mismo salió de Colombia. Ni la Policía Nacional, ni el Das, ni el Ejército, prestaron custodia alguna para el día de la toma del Palacio, y ello a pesar de que se trataba de una toma anunciada, como la calificaron distintos personajes del propio gobierno. En verdad resulta de difícil comprensión para la Sala la actitud en extremo negligente, imprevisiva y desde luego culposa de las autoridades de la República para dejar en la más aterradora desprotección a Consejeros, Magistrados y personal que laboraba en el Palacio de Justicia, a la buena de Dios y con el único respaldo de una exigua vigilancia particular, carente de experiencia y de los medios necesarios para enfrentarse a un enemigo audaz, osado y peligroso, el que venía amenazando de muerte a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y el mismo que había anunciado, de tiempo atrás, la ocupación del Palacio donde aquella*

*funcionaba. Era el mismo enemigo que había sido objeto de comentarios en la reunión del Consejo Nacional de Seguridad, organismo de donde surgió la determinación de brindar una especial protección a los referidos funcionarios judiciales y establecimiento de labores.*

*“El conocimiento pleno y anticipado que de las amenazas tenían las autoridades, la dignidad e investidura de quienes directamente eran los más amenazados, hacen más ostensible y, por supuesto, de mayor entidad la falla del servicio, por omisión.*

*“Pero no solo se trata de la falla antes anotada. También obró equivocadamente la fuerza pública al intentar la recuperación del Palacio de Justicia, operativo que se caracterizó por la desorganización, la improvisación, el desorden y anarquía de las Fuerzas Armadas que intervinieron, la ausencia de voluntad para rescatar sanos y salvos a los rehenes, todo esto con el desconocimiento absoluto de los más elementales Derechos Humanos y principios básicos del Derecho de Gentes. Con razón el Procurador Primero Delegado ante la Corporación, al emitir su concepto en el proceso No. 9276, donde figura como demandante Susana Becerra de Medellín, en términos que la Sala comparte íntegramente, manifestó: "Se observa pues que los principios generales del Derecho de Gentes, o aún del Derecho Internacional Humanitario, no requieren necesariamente de expresión positiva en un ordenamiento interno. El Protocolo II, que afirma que la población civil en caso de operaciones militares gozará de protección contra los peligros que conllevan dichas operaciones y que no pueden ser objeto de ataque, puede ser complementario del contenido obligatorio enunciado por el Artículo 3 común...En síntesis, tanto por los Convenios de Ginebra, incorporados positivamente al derecho interno, como por los Protocolos I y II adicionales a aquellos, los civiles no combatientes que se encontraban en el Palacio de Justicia tenían un derecho cierto e indiscutible a un trato humano". Agrega más adelante el señor Procurador Primero Delegado, "que por la vía del artículo 121 de la Constitución de 1.886 se imponía al Estado, incluso en operancia de los estados de excepción, el respeto del derecho de gentes". (Lo destacado es de la Sala). Deduce lo anterior del criterio expresado en la ponencia para segundo debate en el Senado, de la Reforma Constitucional de 1.968, donde se expresó que las reglas y principios contenidos en convenios y tratados internacionales los cuales ha suscrito Colombia "si bien implican poderes sobre las personas y las cosas, suponen también y,*

*esencialmente, limitación en la conducción de las acciones bélicas, pues se han establecido para ello y en guarda de la dignidad de la persona humana, y con el propósito de eliminar la barbarie en los conflictos armados..." Lo anterior permite concluir, con el citado funcionario "que el operativo militar fue excesivo e inhumano en tanto no se preocupó por salvaguardar la vida de los rehenes, y que violó las normas internacionales existentes sobre el Derecho de Gentes -no debe olvidarse que al interior del denominado Derecho de Guerra también existe una filosofía ética que exige el respeto a la dignidad humana- y, por tanto, constituyó una falla del servicio por la cual la Nación colombiana debe responder patrimonialmente".*

*"No comparte la Sala las apreciaciones del apoderado de la parte demandada, en cuanto pretende desconocer que procesalmente la falla del servicio se encuentra debidamente acreditada. Las consideraciones precedentes surgieron de una suficiente evidencia probatoria que el juzgador encuentra bastante para tener por demostrada la falla del servicio, sin necesidad, inclusive, de acudir al régimen de responsabilidad por falla presunta y la consecuente inversión de la carga de la prueba. Es por lo anterior que la Sala, contra el razonamiento del impugnante, estima que en el subjuicio sí se le ha dado perfecta aplicación al precepto del artículo 174 del C. de P.C., conforme al cual "Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso".*

*"Precisamente, con relación al aspecto probatorio del proceso, la entidad pública ha cuestionado el valor que en tal sentido el a quo concedió a las conclusiones del Tribunal Especial, por cuanto el Diario Oficial que contiene tales conclusiones no prueba otra cosa sino que los miembros de dicha comisión adelantaron una labor de instrucción criminal a la cual el Gobierno quiso darle oficialmente publicidad, sin que tales conclusiones constituyeran un fallo o sentencia. De otra parte aduce que el Diario Oficial tenga carácter de prueba documental en sí mismo, dado que no lo considera documento público por no acomodarse a lo previsto en el artículo 251 del C. de P.C. Argumenta así misino que no puede considerarse como prueba trasladada en razón a que no provienen tales conclusiones de un "proceso", ni las pruebas fueron practicadas con audiencia de las partes.*

*"No comparte la Sala todas las apreciaciones de la parte recurrente en tomo al valor probatorio asignado a las conclusiones del Tribunal Especial. De una parte, su calidad de documento público mal podría desconocerse cuando sus autores fueron funcionarios públicos especialmente designados por el Gobierno Nacional para investigar oficialmente lo sucedido en el Palacio de Justicia y al emitirlo cumplían una función pública y lo hacían, desde luego, en ejercicio de su cargo, situación que corresponde a lo*

*previsto en el inciso tercero del artículo 251 del C. de P.C."*

*"En síntesis, la falla del servicio se presentó por partida doble:*

*"De una parte, por haber suprimido la vigilancia necesaria en momentos en que no había duda acerca de la gravedad de las amenazas que pesaban sobre los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, como personas y como funcionarios, la institución judicial en la cúpula de la rama correspondiente y el Palacio de Justicia que albergaba las dos altas corporaciones jurisdiccionales. La vigilancia adecuada de las instalaciones físicas que servían de sede a los organismos judiciales, era obligación corriente del Estado; por lo probado en el proceso; esa obligación no se cumplió. Las extraordinarias circunstancias de violencia que vivía el país, las dificultades por las que atravesaba el proceso de paz trazado por el Gobierno, los actos que con anterioridad inmediata se habían cumplido por la guerrilla, los asuntos especialmente delicados que se deberían decidir por esos días en la Corte Suprema de Justicia, las amenazas graves de que habían sido objeto Magistrados y Consejeros y cuya seriedad fue constatada por las fuerzas de seguridad, exigían que se proveyese de vigilancia y de protección especiales al Palacio de Justicia, así como a Magistrados y Consejeros; y que dicha vigilancia y protección permanecieran mientras la situación de riesgo subsistiera.*

*"Sostener que "el peligro de la toma era el día 17", y que sin embargo "se puso el servicio hasta el 21", como muestra de eficiencia en el cumplimiento de la obligación estatal (fls. 319 del C.3), es una explicación que oscila entre la ingenuidad y el cinismo; idéntica cariz tiene la pretensión de descargar en el sacrificado Presidente de la Corte Suprema de Justicia la responsabilidad del abandono de la vigilancia del Palacio, la cual, por lo demás, aparece claramente desmentida por los testimonios de magistrados y consejeros y, por sobre todo, por las afirmaciones del entonces Presidente del Consejo de Estado, Dr. Carlos Betancur Jaramillo, quien sostiene categóricamente que tal orden no salió del Palacio, amen de que, para las fechas en que presuntamente se dio, el Dr. Reyes Echandía atendía diligencias académicas en la ciudad de Bucaramanga.*

*"Por este primer aspecto, pues, se abandonó a su suerte la institución judicial representada por sus cuerpos de mayor jerarquía, desconociendo, por lo tanto, no solo la obligación de proteger la vida y la integridad física de Magistrados, funcionarios y empleados judiciales, sino también la de velar por la institucionalidad del Estado en una de sus ramificaciones tradicionales: la jurisdiccional.*

*"Curiosamente, todo lo ocurrido se presenta luego bajo un panorama de defensa de las instituciones de la República; ¡valdría la pena preguntar si la rama judicial estaba excluida de este concepto...!*

*"La segunda parte de la actuación oficial, constitutiva también de falla del*

*servicio consistió como se dijo en la sentencia de la Sala cuyos apartes se transcribieron en ésta, en la forma atropellada, imprudente e improvidente con que las Fuerzas Armadas reprimieron la toma del Palacio de Justicia, dejando en el juzgador la triste sensación de la insignificancia que tuvo la vida de las víctimas en la refriega, para quienes las peticiones, los ruegos, los lamentos, resultaron infructuosos.*

*“Se arrasó a los captores cuya injustificable necesidad, apoyada en la negligencia estatal, desencadenó la tragedia.*

*“Pero se arrasó, al mismo tiempo, a casi un centenar de personas entre las cuales se contaban once Magistrados de la Corte y ocho funcionarios y empleados de esa misma Corporación y del Consejo de Estado y, “protegiendo las instituciones”, se desinstitucionalizó la rama judicial generando horribles y justificados temores entre los miembros que la conforman y falta de confianza entre la ciudadanía respecto de la fortaleza institucional de la rama judicial, en un proceso de deslegitimación que no termina aún.*

*“La atropellada cadena de circunstancias, dolorosas unas, escandalosas otras, gravísimas todas, que presencia inerme la ciudadanía, ha impedido que se evalúen concienzudamente las desastrosas secuelas que, en todos los órdenes, dejaron y siguen produciendo los hechos atroces que aquí se juzgan y cuya sola descripción horroriza el espíritu y contrista el alma de un pueblo noble como el colombiano, todo a contrapelo de cualquier idea de civilización.*

*“Lo dicho muestra hasta qué punto es desacertado invocar la soberanía Estatal como justificante de la acción cuestionada y como fundamento de una pretendida irresponsabilidad patrimonial.*

*"Se hacen estas reflexiones sobre la falla del servicio porque, como se dice en el fallo que ha venido citando la Sala, este es el régimen común de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual, por consiguiente, desplaza cualquiera otro que resultara aplicable; además de las razones que en dicho fallo se explican y que ahora se reiteran, hay que subrayar el papel de control de la acción del Estado, fundamentalmente en el ejercicio de su función administrativa que ha sido confiada a esta jurisdicción. Por él, debe el Juez Contencioso Administrativo determinar, para cada caso concreto, las obligaciones a cargo de las entidades públicas, su extensión y su infracción o cumplimiento frente a los hechos sometidos a su examen."*

El daño y su relación con la forma de suyo inadecuada como se llevaron a cabo los operativos y el uso de excepcionales instrumentos letales y de destrucción por parte de la fuerza pública, están acreditados, como bien lo precisa el fallador de primer grado, a través de los testimonios recogidos en el curso de estas

diligencias, lo mismo que en la relación de los desaparecidos, que figuran, en el Diario Oficial de 17 de junio de 1986, incluida la víctima y en el denominado informe preliminar, de 30 de junio de 1986, rendido por el Señor Procurador General de la Nación.

Así las cosas, pues, el fallo del Tribunal debe mantenerse, en cuanto imputa a la administración el hecho generador del daño, tanto más si se considera que no se acreditó la existencia de causal liberatoria de su responsabilidad

### **LA CONDENA.**

Los demandantes, sedicentes hermana e hijos de la víctima, acreditan su condición de damnificados con los testimonios recibidos a Esperanza Ramírez Muñoz y Consuelo Casalimas de Susa, armonizados, por una parte, con la constancia expedida por la Alcaldía de Sativasur, Departamento de Boyacá, sobre el registro civil de nacimiento de la menor MARITZA CASALLAS LIZARAZO y por la otra, con la Partida Eclesiástica de nacimiento de los también entonces menores de edad DIANA SORAYA, CARLOS ANDRES y GLORIA MARCELA OSPINA LIZARAZO.

### **PERJUICIOS MORALES.**

La prueba documentada, relativa tanto al parentesco de los demandantes con la víctima, sus sedicentes hermana e hijos, como a la convivencia y absoluta dependencia económica que tenían con ella son suficientes para concluir que tienen derecho a recibir la indemnización por los perjuicios morales que se les ocasionaron, en el monto que les fue señalado por el Tribunal, decisión en la cual éste se ciñe a las pruebas, a la normativa legal y jurisprudencial que rige en esa materia.

El precio del gramo de oro que se tendrá en cuenta para el pago de la indemnización por perjuicios morales, será el interno que certifique el Banco de la República para la fecha de ejecutoria de esta providencia.

## PERJUICIOS MATERIALES.

De acuerdo a los lineamientos jurisprudenciales que el Consejo de Estado aplica en acciones de esta naturaleza, además de los principios de justicia y equidad, los sedicentes hijos de la víctima igualmente tienen vocación para recibir la indemnización por los perjuicios materiales que reclaman.

Ninguna observación hay que hacer al proceso liquidatorio adelantado por el a-quo, pues son atinados tanto los extremos que tuvo en cuenta como las operaciones aritméticas realizadas, a lo cual se suma el hecho de que los interesados no manifestaron inconformidad alguna al respecto.

En tal virtud, únicamente hay lugar a la indexación de la condena, por el período comprendido entre la fecha hasta la cual el Tribunal hizo la actualización, que es la misma del proveído que se revisa y hasta el presente.

La fórmula a aplicar, será la misma que tuvo en cuenta el a-quo, la tradicional en estos casos, de los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, según la cual, el índice inicial será la de la fecha del fallo de primer grado, 526.40 e índice final, el que rige para el presente, 643.90, de lo cual se tiene:

$$S = \frac{643.90}{526.40}$$

$$S = 1.223214286.$$

Como paso siguiente, el índice de actualización, se multiplica por la indemnización fijada en cada caso por el Tribunal, quedando así la condena por perjuicios materiales:

Para MARITZA CASALLAS LIZARAZO:

$$1.866.513,20 \times 1.223214286 = \$2.283.146,00$$

Para DIANA SORAYA OSPINA LIZARAZO:

$$4.082.138,40 \times 1.223214286 = \$4.993.330,00$$

Para CARLOS ANDRES OSPINA LIZARAZO:

4.571.248,80 X 1.223214286 = \$5.591.617.00

Para GLORIA MARCELA OSPINA LIZARAZO:

4.843.636,80X 1.223214286 = \$5.924.806.00

Desde la ejecutoria de este proveído, las sumas concretadas por perjuicios morales y materiales devengarán los intereses comerciales y de mora que prevé el art. 177 del C.C.A.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.- CONFIRMASE** la sentencia apelada, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el 9 de mayo de 1996, con la única aclaración de que la condena al pago de los perjuicios materiales, actualizada hasta el presente, queda así: para MARITZA CASALLAS LIZARAZO, la suma de DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS (\$2'283.146,00) MONEDA CORRIENTE; para DIANA SORAYA OSPINA LIZARAZO, la suma CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS (\$4'993.330.00) MONEDA CORRIENTE; para CARLOS ANDRES OSPINA LIZARAZO, la suma de CINCO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y UN MIL SEISCIENTOS DIEZ Y SIETE PESOS (\$5'591.617.00) MONEDA CORRIENTE y; para GLORIA MARCELA OSPINA LIZARAZO, la suma de CINCO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS SEIS PESOS (\$5'924.806.00) MONEDA CORRIENTE.

**SEGUNDO.-** El precio del gramo de oro que se tendrá en cuenta para el pago de los perjuicios morales, será el interno que certifique el Banco de la República para la fecha de ejecutoria de este proveído y desde la misma oportunidad, las sumas

liquidadas por perjuicios morales y materiales causarán los intereses que establece el art. 177 del C.C.A.

**TERCERO.-** Para su cumplimiento, expídanse a las partes, por intermedio de sus apoderados, copias auténticas de las sentencias, con constancia de su ejecutoria, conforme a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A., 115 del C. de P.C. y 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995.

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y DEVUELVA AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

**JUAN DE DIOS MONTES HERNANDEZ    JESUS MARIA CARRILLO  
BALLESTEROS**

**DANIEL SUAREZ HERNANDEZ  
DUQUE**

Ausente con excusa

**RICARDO HOYOS**

**LOLA ELISA BENAVIDES LOPEZ  
Secretaria**