

Defensoría del Pueblo Colombia

Responsabilidad del estado por el asesinato de un periodista.



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo Colombia

Derecho a la salud y medidas de protección contra el COVID-19 de las personas privadas de la libertad.

Sentencia:

03 de abril de 2020

54001-23-31-000-2006-01436-01(47334)

Defensoría del Pueblo

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Heidi Abuchaibe Abuchaibe
Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales
Se desempeñó como Delegada entre febrero de 2021 y el 31 de agosto del mismo año.

Consejo de Estado

Marta Nubia Velázquez Rico
Presidente

Milton Chaves García
Magistrado ponente

La elaboración y coordinación de esta cartilla estuvo a cargo de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, de la Vicedefensoría del Pueblo y del equipo de la presidencia del Consejo de Estado. Contó con el acompañamiento del despacho ponente de la sentencia.

Autor
Jaime Sarmiento

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N.o 10-32
Teléfonos: 314 4000 - 314 7300, ext. 2718

Presentación

La Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es la encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en Colombia, según lo establece el artículo 282 de la Constitución Política. Para lograr este objetivo, implementa diversas actividades pedagógicas que fortalecen el conocimiento y la apropiación de la cultura de los derechos humanos, expresada, entre otras, en las decisiones judiciales de las altas cortes.

A su vez, el Consejo de Estado es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y el cuerpo consultivo del Gobierno nacional. A través de sus salas y secciones, esta institución se pronuncia sobre diversas materias entre las que se destacan, el ejercicio y la garantía de los derechos políticos, así como la vulneración de derechos fundamentales, colectivos, laborales.

El 7 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo suscribió un memorando de entendimiento con el Consejo de Estado. La finalidad de este memorando es sumar esfuerzos para desarrollar diversas acciones encaminadas a la investigación, capacitación y difusión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en las siguientes materias:

- Derechos humanos
- Derecho internacional humanitario
- Responsabilidad extracontractual por fallas en el servicio a cargo de la fuerza pública
- Derechos de los trabajadores en el ámbito administrativo
- Enfoque de género
- Derechos colectivos y derechos políticos

De igual manera, este acuerdo busca fomentar estos principios:

- Transparencia
 - Acceso a la información pública
 - Participación ciudadana en la gestión pública
 - Celeridad
- Confianza de la ciudadanía

Se trata de una estrategia interinstitucional de pedagogía y divulgación de jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos, proferida durante 2020 por el Consejo de Estado.

Cada documento está construido con un lenguaje que permite edificar la cultura y la vivencia de los derechos humanos. En esta cartilla, usted encontrará:

- Un breve resumen de los hechos de cada sentencia
- La decisión que tomó este alto tribunal
- La importancia de la decisión en materia de derechos humanos
- Su utilidad en términos prácticos para la ciudadanía
- Los derechos analizados, protegidos y reconocidos en la decisión
- Las personas o el grupo de personas beneficiadas o perjudicadas por el fallo
- El cambio que produce la decisión adoptada

En conclusión, estas cartillas buscan divulgar de manera clara, concreta y sencilla algunas de las decisiones más relevantes del Consejo de Estado, así como su impacto en la vida de las personas que habitan en el territorio nacional.

Martha Nubia Velazquez
Presidente 2021
Consejo de Estado

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Responsabilidad del Estado por el asesinato de un periodista¹

Cuando una persona en razón de su actividad u oficio asume riesgos mayores y previsibles en la sociedad, las autoridades estatales deben garantizar sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal de manera oportuna y eficaz. Tal es el caso de los periodistas, que por su sensible trabajo de denunciar actos irregulares de instituciones públicas y privadas, realizar investigaciones y difundir informaciones u opiniones pueden enfrentar situaciones complejas. Ahora bien, en el evento que una persona que ejerza este oficio sufra daños por el ejercicio de su actividad se puede llegar a comprometer la responsabilidad del Estado, aun si la víctima no pidió expresamente protección, al tratarse de un hecho notorio, previsible, resistible y evitable para las autoridades.

El siguiente caso conocido por el Consejo de Estado es un claro ejemplo de la declaración de la responsabilidad administrativa del Estado por omisión en la protección de la vida de un ciudadano que ejercía la labor de periodista.

¿Qué fue lo que pasó?

El 11 de enero de 2005, a eso de las 5:30 de la mañana, el periodista Julio Hernando Palacios Sánchez salió de su hogar rumbo a la Emisora Radio Monumental de la ciudad de Cúcuta para dar inicio a su programa Radioperiódico El Viento. Mientras el referido ciudadano conducía su vehículo fue interceptado por dos motociclistas armados. Estos sujetos accionaron sus armas de fuego, en repetidas oportunidades, en contra del reconocido periodista, propiciándole graves heridas que,

posteriormente, desencadenaron en su muerte.

Aparte del indeleble dolor que ocasionó el asesinato de Julio Hernando a sus familiares y amigos, estos hechos fueron considerados como una pérdida para el periodismo en el departamento de Norte de Santander. Previo a este lamentable suceso, Julio Hernando había recibido constantes amenazas y atentados fallidos en contra de su vida, en razón a su actividad periodística. El primer atentado lo sufrió el 16 de mayo de 1996, del cual afortunadamente salió ileso y cuya necesidad del servicio de protección y vigilancia fue requerida por el entonces Procurador Departamental al Teniente Coronel del Departamento de Policía de Norte de Santander. Luego de este atentado, Julio Hernando tuvo un esquema de seguridad hasta el año 2002.

El 3 de noviembre de 2004, durante una entrevista de Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo ante la Policía Nacional, el periodista manifestó que había recibido llamadas telefónicas intimidantes, en las cuales le informaban que si continuaba denunciando los hechos irregulares de algunas entidades públicas y privadas del departamento de Norte de Santander, atentarían contra su vida y la de su familia.

El mencionado estudio de seguridad, pese a dejar constancia de que este ciudadano había recibido amenazas telefónicas y atentados contra su integridad personal, concluyó que el nivel de riesgo del periodista era “medio bajo, por ser de carácter laboral, asumido por su trabajo en razón del cargo que ocupa”. En consecuencia, la Policía Nacional emitió las siguientes recomendaciones: **i)** Coordinar la programación de visitas esporádicas de la patrulla policial del sector en el cual residía la víctima; **ii)** Asesorar al periodista en temas de seguridad y autoprotección, para lo cual se le hizo entrega de un manual de recomendaciones y; **iii)** Advertir al señor Julio Hernando que no debía asistir a citas propuestas por personas desconocidas o que formaran parte de grupos al margen de la ley,

¹ Esta cartilla se elaboró con sustento en la sentencia del 3 de abril de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. 54001-23-31-000-2006-01436-01(47334). M.P. Ramiro Pazos Guerrero, demandante: María Eugenia Piedrahíta Márquez y otros.

a fin de evitar algún secuestro o atentado contra su vida.

Con posterioridad a su muerte, la Fiscalía abrió la respectiva investigación penal. En este proceso, la Policía informó que Julio Hernando no había presentado solicitudes de protección especial.

En el año 2006, los familiares de Julio Hernando formularon ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander demanda de reparación directa en contra de la Nación-- Ministerio de Defensa-- Policía Nacional. Una vez surtido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander declaró la responsabilidad administrativa del Estado colombiano por el asesinato de Julio Hernando, pues no le brindó la protección especial para salvaguardar su vida, a pesar de las constantes amenazas que recibía debido a su actividad periodística.

De igual forma, la mencionada corporación judicial concluyó que no resultaba necesario que Julio Hernando presentara una solicitud escrita de protección, toda vez que, con posterioridad a las llamadas amenazante del mes de noviembre de 2004, había puesto en conocimiento de esta situación al Comandante de la Policía de Norte de Santander. Por último, reprochó que el resultado del estudio de valoración del nivel de riesgo hubiera sido medio bajo, dadas las graves circunstancias de inseguridad que rodeaban a la víctima.

En materia de indemnización de perjuicios, el mencionado Tribunal negó el reconocimiento de perjuicios morales reclamados para el fallecido, así como, el perjuicio por ‘daño a la vida de relación’. La anterior decisión fue apelada por ambas partes.

¿Qué decidió el Consejo de Estado?

Para el honorable Consejo de Estado y en concordancia con lo señalado por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la Policía Nacional falló en su obligación de proteger e implementar las medidas de seguridad acordes con la urgencia, gravedad e inminencia de las amenazas recibidas por el periodista Julio Hernando Palacios Sánchez, quien fue asesinado a mano de dos hombres que se movilizaban en una motocicleta.

En este sentido, el Alto Tribunal decidió que la Nación, entendida como el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, debían responder por la muerte de Julio Hernando, puesto que omitieron su deber de protección, a pesar de las constantes amenazas y atentados que había recibido en razón de su profesión de periodista. Por tanto, concedió a los familiares de la víctima el reconocimiento de los perjuicios materiales y morales.

Al adoptar su decisión, el Consejo de Estado señaló que las amenazas recibidas por Julio Hernando no fueron tratadas con el rigor y la seriedad debidas en la Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo, puesto que no se tuvo en cuenta el perfil del periodista amenazado y el contexto del lugar donde ejercía su actividad profesional, lo cual arrojó como resultado un nivel medio bajo del riesgo de la víctima. De manera concreta, la Sección Tercera consideró lo siguiente:

[L]a Sala considera que la Evaluación Técnica del Nivel de Riesgo no fue realizada con el rigor y seriedad debidos, pues clasificó el riesgo de la víctima como medio bajo, cuya definición consiste en que: “no existe ningún tipo de amenaza o hechos que puedan afectar la seguridad personal. Es el riesgo que se corre en el ejercicio de un cargo o profesión u oficio”. La anterior calificación no se compadece con lo probado dentro del proceso, por cuanto fueron tan ciertas las amenazas existentes en contra del citado periodista, que

trajeron como consecuencia su lamentable fallecimiento. En ese orden, a la luz de lo precisado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de los niveles de riesgo, esta Subsección considera que el nivel de riesgo del difunto tenía la naturaleza de extraordinario, el cual no estaba obligado a soportar y, por ende, tenía derecho a recibir protección especial por parte de las autoridades.

Por último, resulta importante destacar que el Alto Tribunal, para fundamentar su decisión, hizo alusión a la jurisprudencia propia y a la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de concluir que hay riesgos en una sociedad democrática que los administrados no tienen la obligación jurídica de soportar.

¿Por qué es importante esta sentencia?

Porque con este antecedente se reafirma que el Estado colombiano tiene la obligación internacional, constitucional y legal de proteger los derechos humanos a la vida e integridad personal de los ciudadanos sujetos a su jurisdicción. En particular, de quienes ejercen la profesión de periodismo, comoquiera que desempeñan un rol preponderante de fiscalización, comunicación y denuncia de actos irregulares y de corrupción en sus ciudades y departamentos. Por lo tanto, los cuerpos de protección del Estado deben tomar con todo rigor y seriedad las amenazas dirigidas a esta población de riesgo, de modo que implementen eficaz y oportunamente las medidas para garantizar su seguridad, integridad y el derecho a la vida.

¿Para qué sirve esta sentencia?

Esta sentencia reconoce que la actividad periodística es una manifestación del derecho fundamental a la libertad de expresión y, por ende, goza de protección a fin de garantizar su libertad e independencia profesional, según lo dispone

el artículo 73 de la Constitución Política. En esa medida, la marcada importancia del periodismo ha llevado a la creación de herramientas que garanticen la seguridad personal, la vida e integridad de los profesionales que ejercen dicha actividad.

Así pues, con la adopción de esta decisión se reitera la obligación especial que tiene el Estado de emplear los medios necesarios que tenga a su disposición para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de los mencionados profesionales y, especialmente, de los que asumen un riesgo mayor con ocasión de su actividad de denuncia de actos de corrupción. En particular, se refiere a que las investigaciones adelantadas por las autoridades competentes, con respecto a las amenazas y atentados contra las personas que ejercen esta profesión, se deben efectuar, de manera diligente y oportuna, y las medidas de protección se deben implementar en forma eficaz.

De esta forma, esta sentencia permite entender que el Estado, en virtud de la falta de acción oportuna por parte de la Policía Nacional, es responsable por omisión de la muerte del periodista Julio Hernando Palacios Sánchez, cometido por un acto violento de un tercero.

De igual manera, dispone que para obtener la indemnización por responsabilidad del Estado no puede exigírsele a las víctimas la presentación de solicitudes especiales de protección ante las autoridades, en aquellos casos en los cuales la situación de riesgo es conocida por estas, en consideración a la actividad pública del afectado y el contexto de violencia, con lo cual se presume el riesgo para su vida e integridad; ante estas circunstancias las autoridades deben actuar en forma diligente y oportuna.

¿Cuáles son los derechos que se analizan, protegen y reconocen en este fallo?

A la vida e integridad personal:

- A la vida, porque fue el derecho vulnerado con el asesinato del periodista Julio Hernando Palacios.
- A la integridad personal, puesto que las autoridades competentes tienen el deber de respetar la integridad física, psíquica y moral de los ciudadanos y, en consecuencia, estudiar y valorar el riesgo de quienes lo necesiten, analizando y ponderando los factores del escenario de amenaza y estableciendo las medidas adecuadas a que haya lugar para su protección.

¿A qué personas o grupo de personas beneficia esta decisión?

En particular a los periodistas del país, así como a sus familiares que hubieren sufrido daños y perjuicios por los atentados y/o asesinatos de los comunicadores, cuando proviene de actos de terceros. Esta decisión constituye un precedente que obliga al Estado, a través de sus cuerpos de seguridad, como la Policía Nacional, a actuar oportuna y eficazmente para salvaguardar la vida e integridad personal de las personas amenazadas en razón a su actividad periodística.

¿Qué cambia?

Al declarar la responsabilidad del Estado y ordenar la reparación del daño en este caso concreto por la omisión de protección a un periodista amenazado, el Consejo de Estado hace un llamado a las autoridades estatales a garantizar los derechos fundamentales a la vida e integridad personal de estos ciudadanos que, además, cumplen un papel fundamental en la consolidación de la democracia constitucional del país. Aunado a lo anterior, este fallo genera un importante precedente y mensaje

de no repetición que obliga al Estado a asumir con seriedad el deber de protección de los periodistas que afrontan riesgos previsibles por el ejercicio de su actividad, aún sin la exigencia de una solicitud específica de protección, especialmente en contextos de violencia y de grave alteración del orden público. En estos casos, las autoridades deben investigar y analizar la situación de riesgo y tomar de manera oportuna las medidas adecuadas y pertinentes de protección.

Se resalta de la providencia lo siguiente:

[L]as calidades personales de la víctima y el contexto en el cual suceden los hechos, el conocimiento previo de las autoridades, y la determinación [de] si la persona o un grupo poblacional se encuentra bajo riesgo o amenaza, son factores determinantes en el juicio de imputación de responsabilidad ante eventos de muerte violenta y/o afectación del derecho a la vida y a la seguridad personal, ya que determinan el margen de apreciación del juez de daños frente al estándar obligacional exigible a la entidad demandada en cada caso concreto y si este es atribuible a una acción u omisión de la parte demandada.

[...] En esa medida, es posible exigir un estándar de diligencia debida mayor al Estado cuando: i) se pone en conocimiento o se denuncia un riesgo contra la vida e integridad personal, ii) una persona se encuentra expuesta a un riesgo en razón a su oficio o profesión; iii) en contextos de grave alteración del orden público en donde haya notoriedad del inminente peligro que corre un ciudadano o funcionario; o iv) en situaciones de conflicto armado interno en las cuales la violación a los derechos humanos o infracciones al DIH han sido ocurrentes, sucesivas o sistemáticas y que tengan un patrón generalizado

[...] Nótese que en estos casos, pese a que la víctima no solicitó las medidas de protección de manera expresa, las fuerzas del orden conocían, debían conocer que eran previsibles los riesgos que se cernían contra la vida o integridad personal de las referidas personas porque “existía un deber especial de protección en cabeza del Estado frente a personas que, por la naturaleza de sus funciones, el grupo político al que pertenecen o el contexto social en que operan, deben ser resguardadas de cualquier ataque en su contra”. La actividad periodística es una manifestación del derecho fundamental a la libertad de expresión y, por ende, goza de protección a fin de garantizar su libertad e independencia profesional, según lo dispone el artículo 73 de la Constitución Política.

[...] La marcada importancia del periodismo ha llevado a la creación de herramientas que garanticen la seguridad personal, vida e integridad de los profesionales que ejercen dicha actividad.