

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Cláusula general de responsabilidad. Artículo 90 de la Constitución Política / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Postulados

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, la responsabilidad del Estado se define de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 en virtud del cual, el Estado será patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión imputable a sus agentes. En efecto, dos son los postulados que fundamentan dicha responsabilidad: i) El daño antijurídico, y ii) la imputación del mismo a la administración, “sin que sea posible predicar la existencia y necesidad y/o valoración y análisis de otro tipo de componentes a efectos de configurar la responsabilidad”. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que “la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90

NOTA DE RELATORIA: Sobre el tema consultar Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia del 30 de agosto de 2007, exp. 15932 .Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996

DAÑO ANTIJURIDICO - Noción. Definición. Concepto / DAÑO ANTIJURIDICO - Atentado terrorista contra a la Estación de Policía del municipio de Viotá Cundinamarca. Explosión artefacto explosivo. Carro bomba / DAÑO ANTIJURIDICO - Configuración

Sobre la noción de daño antijurídico, esta Sección ha definido que “consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas. (...) De acuerdo con lo que ha establecido esta Sección, al estudiar los procesos de reparación directa es indispensable abordar primeramente, lo relativo a la existencia o no del daño y si el mismo puede o no considerarse antijurídico; solo bajo la premisa de la existencia del daño antijurídico se ha de “realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado”. En el caso sub lite, las heridas sufridas por el señor Otálora Celis son suficientes para acreditar el daño antijurídico del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización solicitan sus familiares.

NOTA DE RELATORIA: Sobre noción de daño antijurídico, consultar sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. 17042

DAÑO ANTIJURIDICO - Imputación / IMPUTACION - Noción. Definición. Concepto / IMPUTACION JURIDICA - Noción. Definición. Concepto

En lo relativo a la imputación, se entiende que se trata de la “atribución de la respectiva lesión”; en consecuencia, “la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que

corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90

NOTA DE RELATORIA: Sobre noción de imputación, consultar sentencia del 30 de agosto de 2007, exp. 15932 y sentencia del 12 de julio de 1993, exp. 7622. En relación con la imputación fáctica, ver sentencia del 9 de junio de 2010, exp. 0569

DAÑO ANTIJURIDICO - Acto terrorista / ACTO TERRORISTA - Hecho exclusivo y determinante de un tercero. Exime de responsabilidad al Estado / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS TERRORISTAS - Configuración si el Estado ha creado el riesgo / REGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE - Responsabilidad objetiva por daño especial

El daño antijurídico puede ser ocasionado por actos terroristas en los que la imputación de la responsabilidad al Estado “parte del supuesto de que el acto o la conducta dañosa son perpetrados por terceros ajenos a él, trátase de delincuencia común organizada o no, subversión o terrorismo”. En efecto, los daños ocasionados por hechos exclusivos y determinantes de un tercero no le son imputables al Estado salvo cuando ha sido éste el que ha creado el riesgo, como ocurre cuando se afecta “a los vecinos de las bases militares o policiales, cuando estas son atacadas por grupos al margen de la ley, porque si bien dichas bases tienen como finalidad la de defender a sus pobladores, representan un riesgo grave y excepcional para quienes habitan en sus inmediaciones” (...) el análisis del régimen de responsabilidad aplicable al caso sub lite, como se verá más adelante, debe abordarse a título de responsabilidad objetiva por daño especial. (...) desde el plano de la imputación, corresponde determinar si las heridas sufridas por el señor Otálora Celis son imputables a las entidades demandadas, o si por el contrario, su deceso es atribuible a una causa extraña. El acervo probatorio permite concluir que los daños son imputables a la entidad demandada por cuanto “La Sala no desconoce que el daño en sí mismo considerado no lo produjo el Estado, sino un tercero, pero si advierte que para su producción el mencionado riesgo sí fue eficiente en el apareamiento del mismo”. Lo anterior, en virtud de lo expuesto ad supra en relación con el título de responsabilidad aplicable en casos similares.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el tema consultar sentencia del 9 de junio de 2010, exp. 08870. En relación con definición y la aplicación de la teoría del daño especial, ver sentencia del 18 de marzo de 2010, exp. 15591. En cuanto a la configuración del riesgo por parte del Estado, consultar sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 13774

LIQUIDACION DE PERJUICIOS - Perjuicios materiales / PERJUICIOS MATERIALES - Falta de prueba. No procede su reconocimiento

Esta Sub-Sección no reconocerá valor alguno por concepto de perjuicios materiales por cuanto los mismos fueron alegados pero no probados; es así como, en el escrito de demanda se arguye que el señor Otálora Celis quedó incapacitado para ejercer sus labores de técnico mecánico, las cuales desempeñaba en un taller automotriz colindante con la estación de policía, que le aportaban ochocientos mil pesos mensuales. No obstante lo anterior, si bien consta que el actor sufrió heridas con ocasión de la explosión dinamitera, las mismas no fueron

determinadas en su magnitud ni consecuencias, como tampoco obra prueba alguna del vínculo laboral citado, ni del pago del salario estimado.

LIQUIDACION DE PERJUICIOS - Perjuicios morales / PERJUICIO MORAL - Presunción de dolor. Aplicación reglas de la experiencia / PERJUICIO MORAL - Tasación / TASACION PERJUICIO MORAL - Pauta jurisprudencial. Se fija en salarios mínimos legales mensuales vigentes. Debe fijarse por el juzgador según su prudente juicio. Pauta jurisprudencial

El actor estima que los perjuicios morales sufridos han de tasarse en el equivalente en pesos de dos mil gramos de oro fino. Sin embargo, tal como se expresó en el aparte anterior, no obra prueba de la incapacidad que pudo haber generado perjuicio moral alguno. No obstante lo anterior, dado que del acervo probatorio se comprueba el ataque contra la estación de policía, y las heridas sufridas por el actor, esta Sub-Sección estima que “sin lugar a duda padecieron un daño moral, pues resulta indiscutible la afectación, la angustia, el temor y el pánico, que para cualquier persona acarrea el hecho de vivenciar y experimentar una situación como la que debieron soportar los moradores del inmueble”. En efecto, como lo ha sostenido esta Corporación de manera reiterada, la valoración de las condenas por concepto de perjuicios morales corresponde al sentenciador en cada caso de acuerdo con su propio juicio. En consecuencia, con base en la zozobra y angustia que implica sufrir un ataque terrorista en un país que ha soportado más de cuatro décadas de conflicto armado, se reconocerá al señor Otálora Celis a título de indemnización por daño moral, la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

NOTA DE RELATORIA: Sobre presunción de dolor moral por actos violentos ocasionados a moradores de inmuebles, consultar sentencia de 26 de mayo de 2010, exp. 18625. Para establecer el monto de la indemnización por perjuicios morales se tendrá en cuenta la pauta jurisprudencial que ha venido sosteniendo la Corporación desde la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes números 13232 y 15646, Consejero Ponente doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez, donde se estableció que la tasación de dichos perjuicios se fijará en salario mínimos mensuales legales y ha considerado que la valoración del mismo debe ser hecha por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ

Bogotá, nueve (09) de mayo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00644-01(23300)

Actor: ALVARO OTALORA CELIS

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO NACIONAL Y OTROS

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Resuelve la Sub-Sección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por la Sub-Sección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 2 de julio de 2002, por medio de la cual se niegan las súplicas de la demanda. La sentencia será revocada.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El 8 de marzo de 1999, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de Reparación Directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el señor Alvaro Otálora Celis, actuando en su propio nombre, formuló demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en contra de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y Policía Nacional, solicitando que se hagan las siguientes declaraciones y condenas (folio 6 del cuaderno principal):

PRIMERA. Declarar administrativa y extracontractualmente responsable a LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, de los perjuicios materiales y morales causados al demandante con ocasión del atentado terrorista dirigido contra el Comando de la Policía Nacional de Viotá Cundinamarca, perpetrado el día 06 de febrero de 1998 en Viotá Cundinamarca, conforme lo certificó el Señor Comandante de esa estación de Policía el Sargento JIMENEZ PAEZ ROLFY MAURICIO en escrito fechado el día 12 de febrero de 1998 en Viotá Cundinamarca, seis días después del atentado.

SEGUNDO. Condenar a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, a pagar al actor a título de perjuicios morales el equivalente en pesos de 2.000 (dos mil) gramos de oro fino según precio internacional certificado por el Banco de la República, a la fecha de ejecutoria de la conciliación si la hubiere y/o sentencia de segundo grado.

TERCERA. Condenar a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, a pagar a favor de ALVARO OTALORA CELIS los perjuicios materiales sufridos con motivo del atentado terrorista ya descrito, los cuales podemos resumir de la siguiente manera:

Desde el día 06 de febrero de 1998 el Señor ALVARO OTÁLORA CELIS no ha podido trabajar en su labor como técnico mecánico debido a que perdió su movilidad [sic] en la pierna izquierda como consecuencia de las graves heridas sufridas el día 06 de febrero de 1998 en el atentado terrorista ya descrito, es importante anotar que el Señor ALVARO OTALORA CELIS devengaba su sustento, el de sus cinco hijos y el de su esposa de la labor de técnico mecánico, la cual venía desempeñando durante los últimos 20 (veinte) años, y que hasta la fecha el actor se encuentra dependiendo de la caridad de familiares y amigos para el sustento de sus cinco hijos y esposa, es también importante anotar que en la fecha del atentado terrorista el señor ALVARO OTALORA CELIS devengaba un promedio mensual de \$800.000.= (ochocientos mil --- pesos mcte.) como fruto de su trabajo como técnico mecánico, por tanto solicito se le pague la suma de \$800.000.= (ochocientos mil pesos mcte.) por cada mes desde la ocurrencia de los hechos (06 de febrero de 1998) y hasta que se le fije una pensión de acuerdo a su incapacidad.

CUARTA – Condenar a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL a pagar una pensión consistente en una suma de dinero mensual al Señor Álvaro Otálora Celis, debido a su incapacidad para trabajar en la única labor que sabe desempeñar y de la cual devengaba, hasta el día de los hechos, el sustento suyo, el de sus cinco hijos y el de su esposa, por cuanto es muy difícil realizar la labor de técnico mecánico con ese tipo de incapacidad en la pierna izquierda.

QUINTO – LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL por medio de los funcionarios a quienes corresponda la ejecución de la conciliación y/o sentencia, dictará dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación la resolución correspondiente en la cual se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento y pagará intereses comerciales dentro de los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de dicho término (art. 176, 177 y 178 del C.C.A.).

Para fundamentar el anterior *petitum*, la actora se basó en los elementos fácticos que se resumen a continuación:

1. El 6 de febrero de 1998 al finalizar la tarde, un carro bomba explotó en las inmediaciones de la estación de policía del municipio de Viotá, Cundinamarca, resultando el actor gravemente herido en su pierna izquierda, razón por la cual fue internado en el hospital San Rafael en Girardot y posteriormente trasladado al hospital Samaritana en Bogotá.
2. Al decir del actor, la responsabilidad por los daños descritos se han de endilgar a las entidades demandadas por falla en el servicio o daño especial, dada la omisión en el deber de vigilancia que con respecto a la estación de policía se les imponía, pues se trataba de un municipio localizado en zona roja y por tanto, sus habitantes se encontraban en desigualdad frente a las cargas públicas que normalmente debían soportar.

Con el objetivo de demostrar lo anterior, adjuntó, entre otras, las siguientes pruebas documentales: acta No. 001 suscrita por el Comité de Atención y Prevención de Desastres; constancia expedida por el Comandante de la estación de policía de Viotá; y copia simple de la documentación presentada por el hospital de Girardot y la Samaritana de Bogotá.

Adicionalmente solicitó oficiar a la Presidencia de la República, oficina de protección a las víctimas de la violencia para que certifique si el señor Alvaro Otálora recibió algún tipo de ayuda con ocasión del atentado dinamitero del que fue víctima; recibir varios testimonios, y decretar el reconocimiento de algunos de los documentos aportados en copia simple con el texto de la demanda.

3. La contestación de la demanda

Admitida la demanda el 9 de abril de 1999 (folio 11 del cuaderno principal), se notificó personalmente al Ministerio de Defensa a través del Secretario General de la Policía Nacional el 31 de mayo siguiente.

El 17 de junio de 1999, el Ministerio de Defensa Nacional, contestó la demanda (folio 22 del cuaderno principal), solicitando negar las súplicas por cuanto “es claro que en caso [*sic*] sub examine se presenta como causal liberadora de

responsabilidad de la administración el "HECHO DE UN TERCERO", pues "basta con examinar los hechos alegados y probados dentro del proceso para concluir, in limine, que directamente la acción del grupo subversivo con su actuar despiadado y brutal, llevo [sic] al lamentable perjuicio, colocándolo ciertamente en una situación especial, que la víctima pudo prever, sin que el Estado, hubiese intervenido en dicho acaecer para decir que se agravó con una carga excepcional".

4. Periodo probatorio

El 19 de agosto de 1999 se abrió el proceso a pruebas (folio 28 del cuaderno principal), y en la misma fecha se dictó auto negando la recepción de uno de los testimonios solicitados por la parte demandante, y el reconocimiento que ésta solicitó con respecto a algunos de los documentos que en copia simple aportó con la demanda, por cuanto al tener carácter de públicos gozan de la presunción de autenticidad.

El 25 de enero de 2000 (folio 32 del cuaderno principal), la actora solicitó tener como prueba trasladada, *"las copias auténticas expedidas por el juzgado único promiscuo de Viotá Cundinamarca, de los testimonios y reconocimiento de documentos"* aportadas con el escrito, y pide dar por concluida la etapa probatoria. En auto del primero de agosto del mismo año (folio 43 del cuaderno principal), el Tribunal inadmitió la solicitud del actor con respecto a la prueba trasladada por improcedente (folio 51 del cuaderno principal).

5. Los alegatos de conclusión en primera instancia

El primero de agosto de 2000 se dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión (folio 43 del cuaderno principal).

El 4 de septiembre siguiente, la parte demandante insistió en tener como prueba trasladada la que adjuntara en escrito del 25 de enero de 2000, inadmitida por el Tribunal el primero de agosto del mismo año. Adicionalmente explicó que el daño está plenamente demostrado tanto con la certificación que sobre la explosión dinamitera y los estragos causados suscribió el Comandante de la estación de policía de Viotá, como con el acta No. 001 del Comité de Atención y Prevención de desastres expedida con ocasión de los mismos hechos. Finalmente, subrayó la

difícil situación económica y humanitaria que atraviesa el señor Otálora Celis por cuanto al estar incapacitado para emplearse como técnico mecánico que es, ha tenido que acudir a la solidaridad de la ciudadanía para mantener a su esposa y sus cinco hijos.

El 5 de septiembre de 2000, la parte demandada arrió su escrito (folio 45 del cuaderno principal), subrayando que *“esta [sic] plenamente probado que las lesiones causadas a la víctima, no fueron producidas por la Policía Nacional, y conforme a las pruebas aportadas y decretadas no sufrió ningún tipo de incapacidad física que lo llevara a la disminución de la capacidad laboral, sin considerar además que no puede culparse de este hecho a la Policía Nacional. (...) En casos como el presente en que se afirma que se causaron unos daños, es necesario tener en cuenta el principio fundamental de derecho de que el perjuicio que condiciona la responsabilidad no es la notoria presunción legal y como acuerdo patrimonial que es, debe ser demandado y probado en su existencia y extensión, por quien alega haberlo sufrido, que es quien mejor debe saber en que [sic] consiste y en cuanto [sic] lo ha afectado”*.

El Ministerio Público guardó silencio.

6. Auto para mejor proveer

El 25 de julio de 2000, el Tribunal dictó auto para mejor proveer con el fin de requerir al Juez Promiscuo Municipal a fin de que dé cumplimiento al despacho comisorio en el que se solicitó recibir las declaraciones de Pedro Luís Sánchez y Mauricio Rolfy Jiménez; adicionalmente requirió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que valore las secuelas de las heridas sufridas por el señor Otálora Celis con ocasión de la explosión dinamitera y grado de incapacidad laboral que sufre (folio 57 del cuaderno principal).

El 17 de septiembre de 2000, la Junta Regional de Calificación de Invalidez contestó la solicitud elevada por el Tribunal, explicando el proceso para solicitar conceptos y tasando el costo de la prueba solicitada (folio 60 del cuaderno principal), suma que no fue cancelada por el actor, pues de acuerdo con escrito arrió al expediente el 16 de noviembre de 2000 no cuenta con los recursos económicos para asumirlo (folio 67 del cuaderno principal).

El 12 de noviembre de 2000, el Juzgado Promiscuo Municipal devolvió el despacho comisorio enviado por el Tribunal de conocimiento, expresando que las declaraciones no fueron recibidas por cuanto se desconoce el lugar de residencia y trabajo de las personas requeridas (folios 20, 36 y 40 del cuaderno de pruebas).

7. La providencia impugnada

El 2 de julio de 2002, la Sub-Sección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia (folio 76 del cuaderno principal), negando las súplicas de la demanda. En efecto, consideró que *“las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, porque no se encuentra probado las circunstancias en que se produjo la explosión, quién fue el autor del atentado, y cual [sic] era el objetivo o propósito”*.

Adicionalmente explicó que *“La parte actora estaba en la obligación de demostrar los supuestos básicos de los hechos que le sirven de fundamento a sus pretensiones, cuestión que en el caso que se examina no se da, pues al demandante no le basta solo afirmar, sino que debe probar”*.

8. El recurso de apelación

El 12 de julio de 2002, la actora interpuso recurso de apelación (folio 87 del cuaderno principal), el cual fue concedido el 23 de julio de 2002, y admitido por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 11 de octubre del mismo año (folio 145 del cuaderno principal).

En el escrito de sustentación (folio 95 del cuaderno principal), el demandante manifestó su inconformidad con la decisión del *A quo*, acudiendo a tesis jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Suprema de Justicia referidas a la responsabilidad que le cabe a la Nación por las consecuencias de atentados terroristas.

Adicionalmente solicitó trasladar las pruebas obrantes en los procesos de acción de reparación directa Nos. 1999-2017-01 (22381) y 1999-0801-01 (19611) que tramitó el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca por los mismos hechos discutidos en el *sub judice*. Con base en esos procesos, la parte demandante arguyó la *“responsabilidad del estado por omisión, en el caso*

nuestro, por que [sic] a pesar que en la minuta de servicios para ese día originada en el comando de policía de Tocaima, se le advertía al comandante de la policía de Viotá para que extremara las medidas de seguridad en los desplazamientos y especialmente en los alrededores del comando de policía, sin embargo en el momento del atentado dinamitero dirigido contra el comando de la Policía Nacional en Viotá, no existía vigilancia de ningún tipo". Adjuntó, como prueba, copia de las providencias dictadas dentro de dichos procesos, subrayando que al existir otros dos procesos sobre los mismos hechos y con las mismas pruebas, se impone condenar a la parte demandada en virtud del derecho a la igualdad.

En auto del 23 de marzo de 2010 (folio 224 del cuaderno principal), esta Corporación señaló, con respecto a la solicitud del traslado de las pruebas obrantes en los procesos Nos. 1999-2017-01 (22381) y 1999-0801-01 (19611), que *"el demandante no especificó cuales [sic] pretendía trasladar ni la razón por la cual no las aportó en primera instancia; de igual forma, no invocó la causal legal para que procediera su decreto en segunda instancia, razón por la cual se negará dicha petición".* Ahora, en lo que se refiere a las sentencias arrojadas junto con la sustentación del recurso de apelación, *"las mismas serán tenidas como prueba en consideración a que fueron expedidas después de la oportunidad procesal que tenía la parte para pedir pruebas en primera instancia".*

9. Los alegatos de conclusión en segunda instancia

Habiéndose dado traslado a las partes para alegar el primero de noviembre de 2002 (folio 147 del cuaderno adicional), el 20 del mismo mes y año, la parte demandante arrojó sus alegatos (folio 148 del cuaderno principal), acudiendo nuevamente a las pruebas obrantes en los procesos Nos. 1999-2017-01 (22381) y 1999-0801-01 (19611) que tramitó el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca por los mismos hechos en los que se basó la presente demanda, advirtiendo que *"intratándose [sic] de personas humildes y de situación económica precaria como la de mi poderdante, difícilmente podría aportar un acerbo [sic] probatorio técnicamente recolectado, por estas razones, humildemente suplico a su despacho, darle el valor probatorio máximo a los documentos y declaraciones aportadas en el momento procesal correspondiente, buscando allí, con gran sabiduría por parte suya, encontrar las razones válidas para socorrer a una víctima más de este conflicto que hoy nos estremece a todos los colombianos".* En la misma fecha, solicitó convocar a audiencia de conciliación.

El 21 de noviembre siguiente, la parte demandada presentó su escrito de alegatos (folio 173 del cuaderno principal), subrayando que *“no basta que en la demanda se hagan afirmaciones sobre la existencia de un daño, porque el demandante no puede limitarse, si quiere sacar adelante su pretensión, a hacer afirmaciones sin respaldo probatorio, porque no pueden ser valoradas como si se tratara de hechos notorios o presumibles y no situaciones cuya comprobación por mandato legal le correspondía al demandante”*.

El Ministerio Público guardó silencio.

10. Audiencia de conciliación

Por auto del 17 de enero de 2003 se citó a audiencia de conciliación, la cual no se llevó a cabo por cuanto de acuerdo con escrito allegado al proceso el 5 de febrero del mismo año por la parte demandada, a ésta no le asiste ánimo conciliatorio (folio 183 del cuaderno principal).

11. Otros escritos allegados al proceso, y valoración de los mismos

El 6 de febrero de 2003, la parte actora adjuntó una certificación expedida por el médico tratante del señor Otálora Celis y la historia clínica correspondiente (folio 184 del cuaderno principal). Al respecto, en auto del 23 de marzo de 2010 (folio 224 del cuaderno principal), ésta Corporación negó la solicitud de tenerlos como prueba por haber sido aportados de manera extemporánea.

12. La competencia de la Sub-Sección

El artículo 129 del C.C.A., modificado por el artículo 37 de la ley 446 de 1998 referido a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia, dice: *“El Consejo de Estado en sala contenciosa administrativa conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales (...)”*, en el mismo sentido del artículo 212 de C.C.A., subrogado por el artículo 51 del Decreto 2304 de 1989. Así, la Corporación es competente para conocer del asunto, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado.

CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sub-Sección a resolver el asunto sometido a su consideración, teniendo en cuenta que la única apelante fue la parte demandante, a través del siguiente esquema: 1) el régimen de responsabilidad aplicable; 2) el caso concreto; 3) la condena en costas.

1. El régimen de responsabilidad aplicable

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, la responsabilidad del Estado se define de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 en virtud del cual, el Estado será patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión imputable a sus agentes. En efecto, dos son los postulados que fundamentan dicha responsabilidad: i) El daño antijurídico, y ii) la imputación del mismo a la administración, *“sin que sea posible predicar la existencia y necesidad y/o valoración y análisis de otro tipo de componentes a efectos de configurar la responsabilidad”*¹. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que *“la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”*².

Sobre la noción de daño antijurídico, esta Sección ha definido que *“consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”*³. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas.

En lo relativo a la imputación, se entiende que se trata de la *“atribución de la respectiva lesión”*⁴; en consecuencia, *“la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la*

¹ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 30 de agosto de 2007; Exp. 15932.

² Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996.

³ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042.

⁴ Ibídem, Sentencia 15932 del 30 de agosto de 2007.

*materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política*⁵.

Al respecto, en varios pronunciamientos, esta Sección ha reiterado que:

*“la imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De otro lado, la concreción de la imputación fáctica no supone por sí misma, el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado imputación jurídica, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una culpa (falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas”*⁶ (subrayado fuera de texto).

En este sentido, se tiene que el daño antijurídico puede ser ocasionado por actos terroristas en los que la imputación de la responsabilidad al Estado *“parte del supuesto de que el acto o la conducta dañosa son perpetrados por terceros ajenos a él, tratándose de delincuencia común organizada o no, subversión o terrorismo”*⁷.

En efecto, los daños ocasionados por hechos exclusivos y determinantes de un tercero no le son imputables al Estado salvo cuando ha sido éste el que ha creado el riesgo, como ocurre cuando se afecta *“a los vecinos de las bases militares o policiales, cuando estas son atacadas por grupos al margen de la ley, porque si bien dichas bases tienen como finalidad la de defender a sus pobladores,*

⁵ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de julio 12 de 1993; Exp. 7622.

⁶ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 9 de junio de 2010; Rad. 1998-0569

⁷ Consejo de Estado; Sección Tercera; Exp. 13774

*representan un riesgo grave y excepcional para quienes habitan en sus inmediaciones*⁸.

En este orden de ideas, *“la teoría del daño especial reúne una buena muestra de los eventos en que, con el ánimo de buscar un resultado satisfactorio desde una óptica de justicia material, se utiliza la equidad para reequilibrar las cargas públicas, honrando así el principio de igualdad. En otras palabras, la teoría del daño especial, contando con el substrato de la equidad que debe inspirar toda decisión judicial, se vale de la igualdad para fundamentar las soluciones que buscan restablecer el equilibrio ante las cargas de la administración en situaciones concretas, objetivo que se alcanza gracias a la asunción del principio de solidaridad como argumento de impulsión de la acción reparadora del Estado, como se observará al momento de considerar el caso concreto. (...) Se denota claramente la gran riqueza sustancial que involucra la teoría del daño especial y, como no, lo esencial que resulta a un sistema de justicia que, como el de un Estado Social de Derecho, debe buscar mediante el ejercicio de su función la efectiva realización de los valores y principios esenciales al mismo*⁹.

En un caso similar al estudiado, *“En concepto de la Sala, el acervo probatorio aporta seguridad inconcusa sobre la intención de los autores del acto terrorista: atacar la patrulla de la policía. Estos hechos sirven como fundamento de aplicación de la teoría del daño especial, visión que acentúa su enfoque en la lesión sufrida por la víctima, que debe ser preservada frente al perjuicio no buscado, no querido, ni tampoco merecido*¹⁰. *Esta teoría, con fuerte basamento en la equidad y la solidaridad, se enmarca dentro de los factores objetivos de imputación de responsabilidad estatal con los que se ha enriquecido este catálogo*¹¹.

⁸ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 9 de junio de 2010; Rad. 1997-08870

⁹ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 18 de marzo de 2010; Exp. 15591

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón, curso de derecho Administrativo, t. II, ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 369.

¹¹ Lo expuesto lo soportan los aportes de numerosos autores al tema de la responsabilidad, de los que constituye un buen ejemplo el tratadista Vázquez Ferreyra, quien escribió: *“Insistimos en señalar que los factores objetivos de atribución constituyen un catálogo abierto sujeto a la expansión. Por ello la mención sólo puede ser enunciativa. Al principio sólo se mencionaba el riesgo creado; un análisis posterior desprendido del perjuicio subjetivista permitió vislumbrar a la equidad y la garantía. Hoy conocemos también otros factores, como la igualdad ante las cargas públicas, que es de creación netamente jurisprudencial.”* –subrayado fuera de texto-. VÁZQUEZ FERREYRA Roberto A., Responsabilidad por daños (elementos), Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 197.

En conclusión, el análisis del régimen de responsabilidad aplicable al caso *sub lite*, como se verá más adelante, debe abordarse a título de responsabilidad objetiva por daño especial.

2. El caso concreto

2.1. Los hechos probados

El acervo probatorio está integrado por las pruebas aportadas directamente por la parte demandante y por las ordenadas por el *A quo*. En este sentido, pasa la Sub-Sección a hacer la relación de aquéllas que tienen valor probatorio¹², utilidad y pertinencia para fallar.

- Folio 1 del cuaderno de pruebas: Acta sin fecha No. 001 del Comité de Atención y Prevención de Desastres suscrita en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Viotá, con respecto a la cual el Tribunal otorgó pleno valor probatorio por tratarse de un documento público que no necesita de reconocimiento por cuanto se reputa auténtico. En el mismo se lee: *“Se hizo un breve relato de los hechos ocurridos comentando que el día Viernes 6 de febrero a eso de las 5:50 minutos de la tarde, en el costado oriental del Comando de Policía se estacionó un carro al parecer marca R-12 de color blanco, el cual explotó averiando las edificaciones circunvecinas y causando la muerte a un ciudadano viotuno y heridas de gravedad a otras 6 personas; para esto se citó a los dagnificados [sic] para el día de hoy para que hicieran un recuento de loos [sic] daños y perjuicios causados por el carro bomba. Se citaron a las siguientes personas: (...) ALVARO OTÁLORA: Identificado con la cédula de ciudadanía No. 456.018 de Viotá, y su esposa de nombre SONIA ROMERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 21.117.770 de Viotá, quienes tienen cinco (5) hijos todos menores de edad. El señor se encuentra recluido en el HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOT se harán los trámites pertinentes para cubrir los gastos de hospitalización, Ayuda humanitaria, mercado y auxilio para el arriendo”.*

- Folio 5 del cuaderno de pruebas: Constancia expedida el 12 de febrero de 1998 por el Comandante de la estación de policía de Viotá, con respecto a la cual el Tribunal otorgó pleno valor probatorio por tratarse de un documento público que no necesita de reconocimiento por cuanto se reputa auténtico, en la que se lee:

¹² La copia de la historia clínica aportada con el escrito de la demanda no tiene valor probatorio por haber sido aportada en copia simple.

“El suscrito Comandante de la Estación de Policía Viotá, por medio de la presente hace constar que el día 06/02/98 siendo aproximadamente las 17:50 horas, se perpetró [sic] un atentado terrorista contra las Instalaciones Policiales, con un carro bomba, al parecer, según versiones de los vecinos fue ocasionado por una renoleta (vehículo [sic]) de color blanco, se desconocen mas [sic] datos sobre este. (...) Como personas que resultaron heridas en lo ocurrido: (...) ALVARO OTALORA (...)”.

- Folio 98 del cuaderno principal: copia de la sentencia del 14 de noviembre de 2000 proferida por la Sub-Sección B, de la Sección Tercera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso No. 1999-0801, a la cual esta Corporación otorgó valor probatorio por haber sido aportada en tiempo con la sustentación del recurso de apelación. Al respecto, la Sub Sección tendrá en cuenta únicamente lo relacionado con el hecho mismo de la explosión dinamitera, por cuanto los daños alegados en dicho proceso son distintos a los invocados en el que actualmente se decide. En la misma se lee: *“II. Apreciado el material probatorio allegado al proceso y haciendo un análisis objetivo y comparativo de tales medios de convicción para llegar a una conclusión dentro de lo razonable, sobre los elementos de hecho de la demanda y de la defensa (artículo 187 C. de P.C.) encuentra la Sala acreditado que (...) el día 6 de febrero de 1.998, aproximadamente a las 5:30 p.m., se perpetró un atentado contra la Estación de Policía de Viotá, para lo cual fue utilizado un carro bomba”.*

2.2. Valoración probatoria y conclusiones

El acervo probatorio así constituido, permite tener por demostrado que el 6 de febrero de 1998 la estación de policía del municipio de Viotá sufrió las consecuencias de la explosión de un carro bomba que ocasionó graves daños estructurales, un muerto y varios heridos, dentro de los que se encuentra el señor Otálora Celis quien fue atendido en el Hospital San Rafael de Girardot.

2.2.1. El daño antijurídico

De acuerdo con lo que ha establecido esta Sección, al estudiar los procesos de reparación directa es indispensable abordar primeramente, lo relativo a la existencia o no del daño y si el mismo puede o no considerarse antijurídico; solo bajo la premisa de la existencia del daño antijurídico se ha de *“realizar la*

*valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado*¹³.

En el caso *sub lite*, las heridas sufridas por el señor Otálora Celis son suficientes para acreditar el daño antijurídico del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización solicitan sus familiares.

2.2.2. La imputación

Ahora, desde el plano de la imputación, corresponde determinar si las heridas sufridas por el señor Otálora Celis son imputables a las entidades demandadas, o si por el contrario, su deceso es atribuible a una causa extraña.

El acervo probatorio permite concluir que los daños son imputables a la entidad demandada por cuanto *“La Sala no desconoce que el daño en sí mismo considerado no lo produjo el Estado, sino un tercero, pero si advierte que para su producción el mencionado riesgo sí fue eficiente en el apareamiento del mismo”*¹⁴. Lo anterior, en virtud de lo expuesto *ad supra* en relación con el título de responsabilidad aplicable en casos similares.

2.3. Tasación de perjuicios

2.3.1. Perjuicios materiales

Esta Sub-Sección no reconocerá valor alguno por concepto de perjuicios materiales por cuanto los mismos fueron alegados pero no probados; es así como, en el escrito de demanda se arguye que el señor Otálora Celis quedó incapacitado para ejercer sus labores de técnico mecánico, las cuales desempeñaba en un taller automotriz colindante con la estación de policía, que le aportaban ochocientos mil pesos mensuales. No obstante lo anterior, si bien consta que el actor sufrió heridas con ocasión de la explosión dinamitera, las mismas no fueron determinadas en su magnitud ni consecuencias¹⁵, como tampoco obra prueba alguna del vínculo laboral citado, ni del pago del salario estimado.

¹³ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 18 de febrero de 2010; Exp. 17885

¹⁴ Consejo de Estado; Sección Tercera; Exp. 13774.

¹⁵ En auto para mejor proveer, el Tribunal solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que valorara las secuelas de las heridas sufridas por el señor Otálora Celis con ocasión de la explosión dinamitera y grado de incapacidad laboral que sufriera el actor, pero el concepto no fue emitido por cuanto el actor no canceló el valor de dicha prueba.

2.3.2. Perjuicios morales

Ahora bien, el actor estima que los perjuicios morales sufridos han de tasarse en el equivalente en pesos de dos mil gramos de oro fino. Sin embargo, tal como se expresó en el aparte anterior, no obra prueba de la incapacidad que pudo haber generado perjuicio moral alguno.

No obstante lo anterior, dado que del acervo probatorio se comprueba el ataque contra la estación de policía, y las heridas sufridas por el actor, esta Sub-Sección estima que *“sin lugar a duda padecieron un daño moral, pues resulta indiscutible la afectación, la angustia, el temor y el pánico, que para cualquier persona acarrea el hecho de vivenciar y experimentar una situación como la que debieron soportar los moradores del inmueble”*¹⁶.

En efecto, como lo ha sostenido esta Corporación de manera reiterada, la valoración de las condenas por concepto de perjuicios morales corresponde al sentenciador en cada caso de acuerdo con su propio juicio¹⁷.

En consecuencia, con base en la zozobra y angustia que implica sufrir un ataque terrorista en un país que ha soportado más de cuatro décadas de conflicto armado, se reconocerá al señor Otálora Celis a título de indemnización por daño moral, la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. La Condena en costas

Teniendo en cuenta la actitud asumida por las partes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 que modifica el artículo 171 del C.C.A., y dado que no se evidencia temeridad ni mala fe de las partes, la Sub-Sección se abstendrá de condenar en costas.

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

¹⁶ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 26 de mayo de 2010; Exp. 18625.

¹⁷ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 6 de septiembre de 2001; Exps. 13232 y 15646

FALLA

Revocar la sentencia apelada, esto es la proferida por la Sub-Sección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 2 de julio de 2002, y en su lugar disponer:

PRIMERO: Declarar a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, administrativamente responsable por los daños causados al señor Álvaro Otálora Celis.

SEGUNDO: Condenar a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, a pagar al señor Álvaro Otálora Celis el valor correspondiente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: En firme esta providencia envíese el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ

Presidente de la Sala

ENRIQUE GIL BOTERO

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA