

PERJUICIOS MATERIALES - Ataque guerrillero durante 1999 en el Municipio de Rondón. Se ordena el reconocimiento y pago de estos perjuicios a favor de la Diócesis de Arauca / PERJUICIOS MATERIALES - Aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos. Deber estatal de protección de los bienes de la población civil

En los casos de ataques terroristas, es imperante para el Estado proteger de manera especial las edificaciones religiosas, en aras de “proteger el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y cumplir con los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales”, con el fin de garantizar la seguridad de las mismas. Esta postura resulta acorde con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que al respecto ha señalado que en situaciones de conflicto armado las obligaciones de adoptar medidas positivas de protección y prevención, adquieren un carácter superlativo, por lo que su inobservancia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, debido a que en estos casos las personas enfrentan un riesgo real de sufrir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos, el Estado asume una posición especial de garante que lo obliga a ofrecer una protección efectiva a la población civil y a adoptar todas las medidas a su alcance para evitar o conjurar situaciones de peligro razonablemente previsibles. (...) En vista de lo anterior, las edificaciones de la iglesia católica, la casa cural y el colegio la Inmaculada, se vieron afectadas por encontrarse junto a la estación de policía. Por tanto, concluye la Sala que no se trató de un ataque indiscriminado hacia la población del municipio de Puerto Rondón, sino de uno específico contra la Policía Nacional. Esta situación se ajusta a los parámetros que ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación para derivar la responsabilidad estatal por el hecho de un tercero, bajo la óptica del riesgo excepcional, debido a que el objetivo del ataque guerrillero fue una edificación representativa de la administración, riesgo que se concretó en la materialización del daño. Por esta razón la Sala revocará la sentencia impugnada.”

FUENTE FORMAL: CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANAS

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - No hay un título de imputación privilegiado

1. Así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación. (...) Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia citada, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas tengan que resolverse de la misma forma pues, se insiste, el juez puede –en cada caso concreto- válidamente considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

NOTA DE RELATORIA: Al respecto ver, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, y la sentencia de 23 de agosto de 2012, exp. 23219

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - Riesgo excepcional como título de imputación para daños causados a civiles

durante conflicto armado, aplicación de normas internacionales / RIESGO EXCEPCIONAL - Título de imputación. Daños causados a civiles durante conflicto armado, aplicación de normas internacionales / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - La entidad demandada sólo se exonera cuando se encuentra probada una causal eximente de responsabilidad

El título de imputación base para el análisis de la responsabilidad estatal, en eventos de daños causados a civiles, con ocasión de enfrentamientos armados entre la fuerza pública y grupos armados ilegales, ha sido el de riesgo excepcional. Este, ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación, se configura por cuanto los agentes del Estado participan y propician la causación del daño, es decir, en desarrollo de la actividad legítima de “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”, al exponer a la comunidad a una situación de peligro que, una vez se concreta, genera responsabilidad en la administración al ser una carga excesiva, grave y anormal que no tienen por qué asumir los ciudadanos. (...) Así las cosas, el riesgo que se genera por la presencia de un establecimiento representativo del Estado en medio de un conflicto armado, y su concreción en la causación de un daño a una persona ajena a los grupos enfrentados, independientemente de quien haya ocasionado el daño, es la razón de la responsabilidad estatal. (...) A la administración le es posible exonerarse de responsabilidad sólo si se acredita que la causa del daño fue de manera exclusiva y determinante el hecho de la víctima, el hecho de un tercero o la constitución de una fuerza mayor. Las causales que exoneran de responsabilidad deben tener las características de ser irresistibles e imprevisibles. Ser irresistible es la imposibilidad del obligado de llevar a cabo el comportamiento esperado y la imprevisibilidad ocurre cuando no es posible contemplar por anticipado su ocurrencia, esto es, que el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 217

NOTA DE RELATORIA: En esta materia ver las decisiones: 22 de junio de 2011, exp. 20150; 20 de mayo de 2004, exp. 14405; 19 de julio de 2008, exp. 16344; 9 de diciembre de 2011, exp. 21201 con salvamento de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo

COSTAS - No condena

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 171 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO

Bogotá D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013).

Radicación número: 07001-23-31-000-2001-01345-02(28711)

Actor: ARCADIO BERNAL SUPELANO Y OTRO

Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICIA NACIONAL

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, el 15 de julio de 2004, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda. La sentencia recurrida será revocada.

SÍNTESIS DEL CASO

El 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999, en el municipio de Puerto Rondón Arauca, se presentaron varios ataques guerrilleros. La diócesis de Arauca, mediante su representante legal, el obispo Rafael Arcadio Bernal Supelano, reclama indemnización por los perjuicios causados a raíz de los daños ocasionados a las edificaciones de la iglesia, la casa cural y el colegio La Inmaculada, como consecuencia de dichos enfrentamientos armados. En la demanda se afirma que la diócesis de Arauca es propietaria de los inmuebles afectados.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Arauca, el 23 de marzo de 2001, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el obispo Rafael Arcadio Bernal Supelano, obrando en nombre de la diócesis de Arauca, formuló demanda para que se declarara la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por la destrucción de parcial de la iglesia, la casa cural y el colegio La Inmaculada, edificaciones todas de propiedad de la diócesis de Arauca, con motivo de las tomas guerrilleras ocurridas en el municipio de Puerto Rondón, los días 13 de abril de 1998, 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999, 16 de enero y 26 de marzo de 2000 (f.1-18, c. 1).

2. Por lo anterior, se formularon las siguientes peticiones:

PRIMERA: -Que se declare que la nación colombiana, EL MINISTERIO DE DEFENSA, FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, son administrativamente responsables; y deben responder patrimonialmente, por los daños y perjuicios materiales y morales que sufrieron mis mandatos como consecuencia de la destrucción parcial de la iglesia, destrucción parcial de la casa cural y del colegio la inmaculada CLI de propiedad de LA DIÓCESIS DE ARAUCA, inmuebles ubicados en la calle 2 N°. 5-85, Calle 2 N°. 5-95, calle 2 N°. 6-75 respectivamente, del barrio EL Centro de Puerto Rondón (Arauca), hechos ocurridos a raíz de las tomas guerrilleras de que fuera objeto la población de Puerto Rondón los días trece (13) de abril de 1998, 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999, 16 de enero y 26 de marzo del 2000.

SEGUNDA: -Se condene a la NACION COLOMBIANA, AL MINISTERIO DE DEFENSA, FUERZAS ARMADAS y LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, al pago de SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$662.235.000) M/CTE, suma de dinero que deberá ser indexada al momento de la sentencia con el IPC (Índice de Precios al Consumidor) que certifique el DANE, como indemnización pecuniaria por los perjuicios materiales recibidos en los hechos citados en la pretensión primera.

TERCERA: se condene a la NACIÓN COLOMBIANA, AL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FUERZAS ARMADAS y a la POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA, al pago de una suma de dinero equivalente a un mil (1.000) gramo oro, para Monseñor RAFAEL ARCADIO BERNAL SUPELANO al precio que al momento de la sentencia certifique el BANCO DE LA REPÚBLICA para el gramo de oro fino, como indemnización pecuniaria por los perjuicios morales recibidos por mi poderdante en los hechos arriba enunciados.

CUARTA: -Se ordene dar cumplimiento a la sentencia y reconocer los intereses comerciales y moratorios a la parte demandada una vez quede en firme la sentencia, y de conformidad con lo normado por los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A; teniendo en cuenta igualmente lo normado por el artículo 1653 del C.C. (...) (sic).

II. Trámite procesal

3. La Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional en escrito de **contestación de la demanda** solicitó que se negaran las súplicas en ella contenidas. Adujo que no hay lugar a declarar su responsabilidad pues, *“en el presente caso, hay que tener en cuenta el actual Estado de guerra que vive actualmente (sic) el país, especialmente en la zona de los hechos, donde las Fuerzas Militares tiene que asumir la defensa de los ciudadanos a veces en circunstancias de desventaja, en situaciones impredecibles e irresistibles, precisamente porque los grupos subversivos no tiene inconveniente en acabar con al población civil y sus bienes”*. Sostuvo que el Ejército Nacional ayudó a los agentes de la policía a proteger los bienes de la ciudadanía jurídicamente tutelados y que no se reúnen los elementos propios de la responsabilidad por omisión. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el ataque guerrillero fue dirigido en contra de la Policía Nacional y no contra el ejército, por último, alegó como eximente de responsabilidad el hecho de un tercero (f. 147-152, c. 1).

4. Por su parte la Nación –Ministerio de Defensa Policía Nacional contestó la demanda y argumentó que para que se pueda declarar administrativamente responsable al Estado, es necesaria la existencia tanto de una falla en la prestación de un servicio, como de un daño a un bien jurídicamente protegido, y una relación de causalidad entre éstos; sin embargo en el *sub examine* se encuentra configurada una causal de exoneración de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero, lo cual rompe el nexo de causalidad requerido para imputarle responsabilidad a la entidad. Manifestó la configuración del fenómeno de caducidad de la acción, puesto que a partir de la ocurrencia de los hechos, a saber, el 13 de abril de 1998, hasta presentación de la demanda, el 23 de marzo de 2001,

ya se encontraba vencido el plazo de dos años que estipula el artículo 136 del C.C.A, para interponer acción de reparación directa. Por último, afirma que la diócesis de Arauca es una persona jurídica, por tanto no es susceptible de sufrir el daño moral que se pretende sea indemnizado, y además su representante legal no es la persona legitimada para reclamar a su favor dicho perjuicio (f. 137 c. 1).

5. En la oportunidad para presentar alegatos de conclusión en primera instancia la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional reiteró su solicitud de declaración de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues aunque en la demanda se menciona a las fuerzas armadas de manera genérica, se debe tener en cuenta que dentro de las mismas también se encuentra la Fuerza Aérea y la Armada Nacional (f. 200-201, c. 1).

6. Por su parte la Policía Nacional, mediante los alegatos de conclusión en primera instancia, solicitó que se nieguen todas las pretensiones de la demanda por las siguientes razones: *i)* la diócesis de Arauca no demostró la propiedad sobre los inmuebles afectados y para el reconocimiento de indemnización de los perjuicios no es suficiente con la manifestación de ser un poseedor material de los predios, *ii)* no existe prueba sobre el valor de los daños que se pretenden resarcir, *iii)* el ataque no fue dirigido específicamente contra una entidad estatal, sino que fue dirigido contra todo el municipio sin discriminación, pues se vieron afectadas más de 40 viviendas, lo que demuestra la generalidad del hostigamiento, *iv)* se encuentra caducado el término para interponer la acción de reparación directa, pues los hechos que destruyeron totalmente los predios ocurrieron el 13 de abril de 1998, por lo que para la fecha de presentación de la demanda 26 de marzo de 2001, la acción se encontraba caducada, *v)* la iglesia católica no debe recibir indemnización del Estado, por tratarse también de una institución nacional que recibe apoyo económico del mismo.

7. El Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca profirió **sentencia de primera instancia** el 15 de julio de 2004, mediante la cual negó las

pretensiones de la demanda, pues consideró que no se logró comprobar que las entidades demandadas hayan causado directamente los daños a los inmuebles. Encontró probada la excepción alegada en la contestación de la demanda, consistente en el hecho exclusivo de un tercero, pues se trató de ataques múltiples e indiscriminados contra la población por parte de un grupo subversivo. Al respecto anotó:

(...) la situación fáctica ocurrida en el sub iúdice, es similar al ataque de que fue víctima la población de la Herrera, pues no resulta lógico ni acertado condenar al Estado en casos semejantes, cuando la Policía Nacional o el Ejército, a más de exponer las vidas de sus integrantes para defender un municipio o corregimiento alejado de los grandes centros urbanos, y tienen que cargar con un condena patrimonial, en la que, si bien se les advierte que actuaron legítimamente, se les obliga a pagar los daños causados por los grupos insurgentes que atacan indiscriminadamente a la población colombiana (...) (f. 240-252, c. ppl.).

8. La parte demandante interpuso y sustentó en tiempo **recurso de apelación** contra la sentencia de primera instancia con el fin de que se revocara y, en su lugar, se accediera a las súplicas de la demanda. Para sustentar su recurso argumentó lo siguiente:

8.1. Los daños ocasionados a los inmuebles de la diócesis de Arauca no fueron producidos exclusivamente por el hecho de un tercero, pues se encuentra demostrado que se trató de enfrentamientos entre la guerrilla y la fuerza pública.

8.2. El ataque guerrillero estuvo dirigido directamente contra la Policía Nacional, por tanto no se trató de un ataque indiscriminado contra toda la población.

8.3. El Estado incurrió en una falla en el deber de vigilancia y protección a la población, pues los ataques guerrilleros fueron reiterados. Además, se encuentra probado que una vez instalada una base militar permanente en la zona, los ataques cesaron. De esta forma, el Estado tenía el deber de prever, en virtud de la magnitud de los ataques, que una estación policial en

el municipio no era suficiente para contrarrestar las incursiones terroristas que se venían presentado.

8.4. El régimen de responsabilidad aplicable al caso es el denominado daño especial, por tanto, se debe reconocer la indemnización solicitada en la demanda, pues los daños antijurídicos que se ocasionan a los particulares deben ser resarcidos por la administración, sin importar que se hayan causado en desarrollo de una actividad legítima del Estado, pues los ciudadanos no están obligados a soportar el rompimiento de la igualdad de las cargas públicas (f. 259-268, c. ppl.).

9. En la oportunidad para presentar **alegatos de conclusión** la Nación – Ministerio de Defensa argumentó que no existe prueba del nexo causal necesario para poder endilgarle responsabilidad al Estado, pues es claro que se trató del hecho de un tercero (f. 276-277, c. ppl.).

10. Por su parte, la Policía Nacional manifestó, que no existe prueba dentro del proceso que acredite que el ataque se dirigió exclusivamente contra la edificación de la policía, por el contrario, *“es de observar que la casa donde habitaban los demandantes fue destruida no por el hecho de estar al lado de la estación de policía, sino porque fue un ataque general a toda la comunidad; tan cierto es, que también fueron destruidas las oficinas de Telecom, la Caja Agraria y el puesto de salud de la población”*. Agregó que la falla del servicio no puede basarse en un Estado ideal, pues hay que tener en cuenta la realidad del país, pues el Estado no puede responder por todo lo que sucede en zonas de conflicto armado. Además, no se demostró la existencia de avisos o solicitudes de vigilancia o protección especial por parte del Estado, lo que supone que las circunstancias en las que ocurrieron los hechos resultaron imprevisibles. Por último reitera la configuración de un eximente de responsabilidad del Estado consistente en el hecho de un tercero, razón por la cual no puede endilgársele responsabilidad a la entidad, máxime cuando cumplió con su deber de protección (f. 291-299, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales de la acción

De la jurisdicción, competencia y procedencia de la acción

11. Por ser la entidad demandada una entidad estatal, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción (art. 82 C.C.A.). Además, esta Corporación es competente, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, que corresponde a la indemnización por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, supera la exigida por la norma para el efecto¹.

12. La acción de reparación directa instaurada (artículo 86 C.C.A.) es la procedente, por cuanto las pretensiones de la demanda están encaminadas a la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas por los daños ocasionados durante los ataques guerrilleros que afectaron los inmuebles de la diócesis de Arauca.

De la legitimación en la causa

13. En lo que respecta a la **legitimación en la causa**, constata la Sala que si bien la propiedad de los bienes afectados no está acreditada en cabeza de la parte actora, la Sala encuentra probada la posesión de los inmuebles, por parte de la diócesis, al tener en cuenta los testimonios rendidos en el proceso que afirman que la iglesia católica ejerció posesión

¹ La pretensión mayor, fue estimada en \$662.235.000, monto que supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 2001 fuera de doble instancia (\$26 390 000). Se aplica en este punto el numeral 10º del artículo 2 del Decreto 597 de 1988 "*por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones*", que modifica el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo.

sobre dichos bienes inmuebles; por tanto, la responsabilidad del Estado genera una indemnización por el daño material ocasionado a los mismos.

De la caducidad de la acción

14. En el presente asunto se pretende la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas, por los daños ocasionados a los inmuebles de la diócesis de Arauca por los ataques guerrilleros ocurridos el 13 de abril de 1998, el 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999. Como la demanda fue impetrada el 23 de marzo de 2001, esto es, dentro de los dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento de los hechos, esto es, los daños producidos a partir del 26 de marzo de 1999, la acción no estaría caducada en los términos del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, habría caducidad en relación con los daños producidos el 13 de abril de 1998.

II. Problema jurídico

15. Procede la Sala determinar si la Nación–Ministerio de Defensa Nacional–Policía Nacional y la Nación–Ministerio de Defensa–Ejército Nacional, deben indemnizar a la parte actora por los daños ocasionados a la iglesia, la casa cural y el colegio La Inmaculada del municipio de Puerto Rondón (Arauca), luego de los ataques perpetrados por grupos armados al margen de la ley. Para este propósito, se debe establecer si puede ser declarada patrimonial y extracontractualmente responsable por los daños antijurídicos ocasionados a la parte actora.

III. Validez de los medios de prueba

16. Para sustentar sus pretensiones, la parte actora aportó al proceso copia del acta de la inspección judicial que fue practicada a instancias del Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Rondón, antes de que se iniciara el

presente trámite contencioso administrativo². Sin embargo, debido a que la parte demandada no tuvo la oportunidad procesal para controvertir dicha prueba anticipada, ésta no podrá ser tenida en cuenta, máxime cuando la parte actora no solicitó oportunamente que se corriera traslado a las entidades demandadas con el fin de que se allegara al proceso la oposición necesaria para su valoración.

IV. Hechos probados

17. Con base en las pruebas recaudadas en el proceso contencioso administrativo, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

18. El 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999, en el municipio de Puerto Rondón (Arauca) se presentaron incursiones guerrilleras que dejaron como consecuencia varias averías a los inmuebles aledaños a la estación de policía, entre ellos la iglesia, la casa cural y el colegio La Inmaculada (copia auténtica del informe rendido por la Fiscalía General de la Nación sobre las tomas guerrilleras ocurridas en Puerto Rondón, f. 14-16 c. 3; testimonios rendidos ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca por los señores Dumar Abel Sánchez y Luis Bitelio Florez, f. 46-53, c. 2)³.

² Mediante escrito presentado el 3 de febrero de 2000, el obispo Arcadio Bernal Supelano, mediante apoderado, solicitó al juez promiscuo municipal, como prueba anticipada una diligencia de inspección judicial, en el templo parroquial, la casa cural y el colegio La Inmaculada (f. 20 a 108 c. 1), con miras al esclarecimiento de los siguientes hechos: ubicación, dirección, área total del terreno y área construida, linderos, daños ocasionados y Estado general de los mismos. La prueba anticipada fue decretada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Rondón, mediante auto del 9 de febrero de 2000 (f. 25 c.1).

³ A solicitud de la parte actora se ofició al Comando del Departamento de Policía de Arauca y al Comando de la Brigada 18 del Ejército Nacional con el fin de que allegaran al proceso los informes suscritos por sus dependencias en relación a los ataques guerrilleros ocurridos en el municipio de Puerto Rondón. Sin embargo, estos informes no obran en el expediente por cuanto, por un lado, el Departamento de Policía de Arauca respondió: “(...) se encuentran a disposición de la parte demandante quince (15) folios correspondientes a la denuncias instauradas por los ataques de la subversión en contra la población y la estación de policía en el municipio de Puerto Rondón, (Arauca), estos pueden ser solicitados previa cancelación de \$50 pesos cada uno, pago que debe hacerse efectivo en la Tesorería del Comando del Departamento ya que la Policía Nacional no cuenta con una partida para fotocopias.” (sic), pero las copias no aparecen en el expediente, por lo que se

19. Informe rendido por la Fiscalía General de la Nación sobre las tomas guerrilleras ocurridas en Puerto Rondón:

Me permito informarle que respecto a las investigaciones, adelantadas en las fiscalías especializadas de Arauca, por las tomas guerrilleras en el municipio de Puerto Rondón, en el periodo comprendido entre el año 1999 y 2000, se puede establecer lo siguiente:

-radicado 230	Fecha de la toma marzo 26 de 99	Denunciante Policía Nacional	Sindicado ELN
-radicado 285	Fecha de la toma Dic 31 de 99	Denunciante Policía Nacional	Sindicado FARC
-radicado 664	Fecha de la toma Sep 20 de 99	Denunciante Policía Nacional	Sindicado Averiguac.(sic)

20. La diócesis de Arauca es una persona jurídica y su representante legal para el año 2000 era el obispo Rafael Arcadio Bernal Supelano (certificación expedida por la nunciatura apostólica en Colombia el 14 de enero de 2000, f. 86, c. 1).

21. Los inmuebles objeto de la demanda, no se encuentran registrados ante la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo de Arauca, como tampoco se encuentran bienes registrados a nombre de la diócesis de Arauca (oficio n°. 0788 emitido por la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo de Arauca, f. 10, c. 3).

22. La diócesis de Arauca es poseedora de los bienes inmuebles correspondientes a la iglesia, la casa cural, y el colegio La Inmaculada, de acuerdo con lo declarado ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca por el señor Luis Bitelio Florez, quien afirmó:

PREGUNTADO: Diga por favor, si usted sabe y le consta que la Diócesis de Arauca fue quien construyó la Casa Cural, la Iglesia

infiere que no fueron pagadas. Por otro lado, la Decimoctava Brigada del Ejército Nacional afirmó, que “en las fechas indicadas no había presencia de tropas del Ejército Nacional en la localidad de Puerto Rondón”, por tanto recomiendan que la información sea solicitada a la Policía Nacional (f. 26 y 28, c. 2).

Parroquial de Puerto Rondón, la Casa de las Hermanas Mediadoras y el Colegio Clí la Inmaculada de primaria de Puerto Rondón, en caso afirmativo, qué conoce de ello. CONTESTO: Lo primero que me acuerdo que construyeron fueron la iglesia, la casa de habitación de las Hermanas Mediadoras, el Colegio y lo último que construyeron la casa de dos pisos La Casa Cural, eso lo comenzó a construir el padre Agudelo a punta de basares y colaboración del pueblo y creo que aquí de la curia (...) (sic) (f. 47, c. 2).

23. Por su parte el señor Dumar Abel Sánchez, en testimonio igualmente rendido ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca dijo:

PREGUNTADO: Diga por favor al Despacho si usted conoció de propiedad de quién son la casa cural, la Iglesia Parroquial de Puerto Rondón, la casa de habitación de las Hermanas Mediadoras y del colegio CLI de La Inmaculada de Puerto Rondón. CONTESTO: Por ser nativo de este Municipio, desde hace mucho tiempo atrás conozco a estos inmuebles que se han mencionado, han estado bajo la posesión de la Iglesia Católica y por la tanto asumo, que ello es propiedad de esta institución (...) (sic) (f. 51, c. 2).

V. Análisis de la Sala

24. Constata la Sala que las edificaciones correspondientes a la iglesia, la casa cural, y el colegio La Inmaculada, sufrieron un **daño** material como consecuencia de las tomas guerrilleras ocurridas en Puerto Rondón, el 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999.

25. En cuanto a la **imputabilidad** del daño a la administración, es pertinente poner de presente que en reciente pronunciamiento, la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno señaló que, así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios

jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación:

En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos "títulos de imputación" como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.

En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia⁴.

26. Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia citada, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas tengan que resolverse de la misma forma pues, se insiste, el juez puede –en cada caso concreto- válidamente considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

27. El **título de imputación** base para el análisis de la responsabilidad estatal, en eventos de daños causados a civiles, con ocasión de enfrentamientos armados entre la fuerza pública y grupos armados ilegales, ha sido el de riesgo excepcional. Este, ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación⁵, se configura por cuanto los agentes del Estado participan y

⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en la sentencia de 23 de agosto de 2012, exp. 23219, C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 22 de junio de 2011, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación n.º 20150; del 20 de mayo de 2004, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicación n.º 14405; del 24 de abril de 1991, C.P. Policarpo Castillo Dávila, radicación n.º 6110;

propician la causación del daño, es decir, en desarrollo de la actividad legítima de “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”⁶, al exponer a la comunidad a una situación de peligro que, una vez se concreta, genera responsabilidad en la administración al ser una carga excesiva, grave y anormal que no tienen por qué asumir los ciudadanos.

28. Así las cosas, el riesgo que se genera por la presencia de un establecimiento representativo del Estado en medio de un conflicto armado, y su concreción en la causación de un daño a una persona ajena a los grupos enfrentados, independientemente de quien haya ocasionado el daño, es la razón de la responsabilidad estatal. Al respecto esta Corporación ha sostenido que:

“(…) para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, se requiere que éste haya sido dirigido contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal. Por lo tanto, se ha considerado que no le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros cuando éstos son dirigidos indiscriminadamente contra la población, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social, y no contra un objetivo estatal específico, bien o persona, claramente identificable como objetivo por los grupos al margen de la ley”⁷.

29. A la administración le es posible exonerarse de responsabilidad sólo si se acredita que la causa del daño fue de manera exclusiva y determinante el hecho de la víctima, el hecho de un tercero o la constitución de una fuerza mayor⁸. Las causales que exoneran de responsabilidad deben tener las características de ser irresistibles e imprevisibles. Ser irresistible es la imposibilidad del obligado de llevar a cabo el comportamiento esperado y la imprevisibilidad ocurre cuando no es posible contemplar por anticipado su ocurrencia, esto es, que el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina⁹.

⁶ Artículo 217 de la Constitución Política.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 28 de junio de 2006, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación n.º 16630.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2008, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 16344, entre otras.

⁹ *Ibidem*.

30. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, en zonas en las cuales se vea alterado el orden público con frecuencia, las estaciones de policía deben tener una ubicación que no ponga en riesgo a la población aledaña. Por otra parte, en los casos de ataques terroristas, es imperante para el Estado proteger de manera especial las edificaciones religiosas, en aras de *“proteger el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y cumplir con los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales”*¹⁰, con el fin de garantizar la seguridad de las mismas.

31. Esta postura resulta acorde con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que al respecto ha señalado que en situaciones de conflicto armado las obligaciones de adoptar medidas positivas de protección y prevención, adquieren un carácter superlativo, por lo que su inobservancia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, debido a que en estos casos las personas enfrentan un riesgo real de sufrir amenazas o vulneraciones de sus derechos humanos, el Estado asume una posición especial de garante que lo obliga a ofrecer una protección efectiva a la población civil y a adoptar todas las medidas a su alcance para evitar o conjurar situaciones de peligro razonablemente previsibles¹¹.

32. En este caso, se tiene que las edificaciones afectadas se encuentran cerca de la estación de policía, y que los ataques guerrilleros se dirigieron contra dicha edificación. En testimonio de Luis Bitelio Brito Flórez, quien presenció los ataques, dijo lo siguiente:

(...) el día 26 de marzo de 1999 (...) cerca de las seis (6:00) de la tarde comenzó la toma guerrillera. Se dice porque a uno no le consta

¹⁰ Salvamento de voto de la doctora Stella Conto en sentencia de 9 de diciembre de 2011, radiación n.º 21201.

¹¹ Sentencias de 31 de enero de 2006, caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párr. 123 a 141; y de 1º de julio de 2006, caso de las masacres de Ituango vs. Colombia, párr. 126 a 138. En similar sentido, el Consejo de Estado ha considerado que hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por la inobservancia del deber positivo de protección que le es exigible con mayor rigor en situaciones de conflicto armado, y que demanda la aplicación de medidas de precaución (anticipación del riesgo) y de prevención para proteger y preservar los derechos fundamentales no sólo de las personas civiles, sino también de quienes participan en las hostilidades.

de que pasó la guerrilla atacando la estación de policía, pues contra la estación iba dirigido el ataque según cuenta la gente, para esa fecha me encontraba en el pueblo de Puerto Rondón, la toma fue fuerte se oía disparos, granadas, bombonas o ramplas de gas que son las que más terror han producido en el pueblo, pasaron toda la noche dándole a las instalaciones de la Policía y como quedan casas pegadas ahí casi todas sufrieron daños y la Casa Cural pega con las de la Estación de Policía, quedó prácticamente destruida, la iglesia que queda pegada a la casa cural lo que fue el techo vidrios, quedó sirviendo para nada. En seguida queda la casa donde dormían las Hermanas de María Mediadora, quedó destruida en su mayoría y pegado a esta construcción queda el colegio de primaria, todo eso está prácticamente está para reconstruirlo. Eso es lo que queda pegado a la Policía. Sin embargo alrededor del parque todas las viviendas sufrieron daños (...) (sic) (f. 47, c.2).

33. Así mismo, el señor Dumar Abel Sánchez, quien afirma que a lo largo de su vida se desempeñó como rector del colegio Cristóbal Colón, tesorero municipal y alcalde del municipio de Puerto Rondón, manifestó que *“a raíz de esos combates y de los enfrentamientos entre la fuerza pública y las fuerzas insurgentes, han resultado afectados diferentes inmuebles más que todo los que se ubican alrededor del parque y contiguo a la Policía como son la Alcaldía municipal, el juzgado, Telecom, la iglesia, el colegio La Inmaculada, la casa cural, etc.”* (Sic) (f. 51, c. 2).

34. En vista de lo anterior, las edificaciones de la iglesia católica, la casa cural y el colegio la Inmaculada, se vieron afectadas por encontrarse junto a la estación de policía. Por tanto, concluye la Sala que no se trató de un ataque indiscriminado hacia la población del municipio de Puerto Rondón, sino de uno específico contra la Policía Nacional.

35. Esta situación se ajusta a los parámetros que ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación para derivar la responsabilidad estatal por el hecho de un tercero, bajo la óptica del riesgo excepcional, debido a que el objetivo del ataque guerrillero fue una edificación representativa de la administración, riesgo que se concretó en la materialización del daño. Por esta razón la Sala revocará la sentencia impugnada.

36. En lo que atañe a la imputación de responsabilidad al Ejército Nacional, advierte la Sala que esta entidad no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, por cuanto no se encuentra probada su participación en la concreción del riesgo que produjo el daño a indemnizar. Pues no se demostró en el proceso que los ataques guerrilleros que ocasionaron los daños a los inmuebles en mención, se hayan dirigido en contra de una edificación pertenecientes a tal entidad, o que hubiere incurrido en una conducta omisiva que justifique imputarle los daños antijurídicos producidos.

VI. Liquidación de perjuicios

37. Para la indemnización de **perjuicios materiales** no podrá tenerse en cuenta el dictamen pericial practicado durante la inspección judicial anticipada, practicada a instancias del Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Rondón, por cuanto esta prueba no tiene valor probatorio al no haber sido controvertida por la parte demandada (supra 15).

38. Así las cosas, la Sala dará aplicación a lo previsto en el artículo 172 del C.C.A., y condenará en abstracto a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional al pago de este perjuicio. La liquidación deberá hacerse mediante el trámite incidental previsto en el artículo 137 del C.P.C., con base en las pruebas que alléguela parte actora para acreditar el valor de las obras de reconstrucción directa y estrictamente relacionadas con la afectación que sufrieron los inmuebles, como consecuencia de la acción insurgente ocurrida.

Respecto del reconocimiento de indemnización por los **perjuicios morales** solicitados por la parte actora, a nombre del obispo Rafael Arcadio Bernal Supelano, advierte la sala que no se encuentra demostrado el sufrimiento o aflicción sufrido por el obispo con la destrucción de los inmuebles, pues este solo actúa en el proceso como representante legal de la diócesis de Arauca, entidad que se demostró poseedora de los bienes inmuebles como institución, pero de esto no se puede inferir un daño moral por parte de su

representante legal. Sobre el daño moral en casos de ataques guerrilleros la Sala ha dicho:

A propósito de los daños morales, la doctrina ha considerado que éstos son “esos dolores, padecimientos, etc., que pueden presentarse solamente como secuela de los daños infligidos a la persona. Que no son entonces daños propiamente dichos, y que por otra parte, constituyen un sacrificio de intereses puramente morales, que justifican una extensión del resarcimiento, esta vez con función principalmente satisfactoria”¹².

No obstante, la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso¹³.

Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba. Sin embargo, la jurisprudencia puede inferir su existencia en casos como el de la muerte de los parientes más allegados.

En consecuencia, aunque en eventos como el presente, la pérdida de los bienes materiales destinados a la subsistencia o comercialización puede causar perjuicios morales, en el caso concreto no se reconocerán porque éstos no se acreditaron directamente ni se encuentran probados otros hechos de los cuales puedan inferirse tales perjuicios¹⁴.

Así las cosas, se encuentra que la jurisprudencia de la Sala ha considerado que el daño moral es susceptible de reparación, en la medida en que resulte plenamente acreditado, sin embargo, del acervo probatorio obrante en el expediente no se concluye que el obispo Rafael Arcadio Bernal Supelano haya sufrido un daño moral por la pérdida de los bienes inmuebles de

¹² RENATO SCOGNAMIGLIO. *El daño moral. Contribución a la teoría del daño extracontractual*. traducción de Fernando Hinestroza, Bogotá, Edit. Antares, 1962. pág. 46.

¹³ Sentencia del 24 de septiembre de 1987, exp. 4039. C.P. Jorge Valencia Arango.

¹⁴ Sentencia de 13 de mayo de 2004, exp. AG-520012331000200200226-01. C.P. Ricardo Hoyos Duque. Posición reiterada en sentencia de 21 de marzo de 2012, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 24250, entre otras providencias relacionadas con los hechos de los atentados del municipio de Cravo Norte (Arauca).

posesión de la diócesis de Arauca, como tampoco un desarraigo o dolor moral por la destrucción física de los mismos.

VI. Costas

39. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

FALLA

REVOCAR la sentencia del 15 de julio de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda y, en su lugar,

PRIMERO: DECLARAR la responsabilidad administrativa de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, por los daños ocasionados a la iglesia, la casa cural y el colegio La Inmaculada, el 26 de marzo, 20 de septiembre y 31 de diciembre de 1999, por los ataques guerrilleros perpetrados contra la estación de policía del municipio de Puerto Rondón (Arauca).

SEGUNDO: CONDENAR en abstracto a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, al pago de los perjuicios materiales causados a la Diócesis de Arauca, como consecuencia de los enfrentamientos armados con la subversión, ocurridos en el municipio de Puerto Rondón (Arauca). Este perjuicio deberá liquidarse mediante el trámite incidental regulado en el artículo 137 del C.P.C., el cual deberá promoverse por el interesado dentro

del término de dos (2) meses contados desde la ejecutoria de esta sentencia y resolverse con sujeción a las pautas indicadas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: DECLARAR la caducidad de los daños antijurídicos producidos durante los ataques guerrilleros acaecidos el 7 de abril de 1998, en el municipio de Puerto Rondón (Arauca).

CUARTO: Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Por secretaría **EXPÍDANSE** copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, las cuales se entregarán a quien acredite estar actuando como apoderado judicial dentro del proceso.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de primera instancia para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO