

**ORDEN PÚBLICO** - El presidente como jefe de las Fuerzas Armadas dispone de la fuerza pública y conserva en todo el territorio nacional el orden público / **FUERZA PÚBLICA** - El gobernador es agente del presidente de la República para mantener el orden público / **FUERZA PÚBLICA** - El alcalde conserva el orden público del municipio según la ley y las instrucciones del presidente y del gobernador / **DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN** - No es absoluto pues el Estado no es un asegurador general / **DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN** - Debe tenerse en cuenta la capacidad de las autoridades públicas por eso la falla del servicio es relativa / **RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN EN ACTOS TERRORISTAS** - Falla del servicio relativa / **FALLA DEL SERVICIO RELATIVA** - El Estado no es asegurador general contra daños / **ATENTADOS TERRORISTAS DIRIGIDOS CONTRA INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS DEL ESTADO** - Responsabilidad por falla del servicio / **ATENTADOS TERRORISTAS** - Improcedencia de imputación por daño especial o por riesgo excepcional / **ATENTADOS TERRORISTAS** - Hecho exclusivo y determinante de un tercero / **TEORÍAS OBJETIVAS DE RESPONSABILIDAD** - Se soportan más en criterios de solidaridad que en categorías de la responsabilidad civil del Estado / **TESTIMONIO** - Es una declaración que proviene de un tercero ajeno a la controversia / **DECLARACIÓN DE PARTE** - Es una forma de provocar la confesión / **CONFESIÓN** - Versa sobre hechos adversos al confesante o favorables a la parte contraria / **CARGA DE LA PRUEBA** - Quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia / **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA** / **RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA** / **COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO** / **SEGUNDA INSTANCIA** / **DOBLE INSTANCIA** / **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO** / **CAUSACIÓN DEL DAÑO** / **OBJETO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** / **NORMA PROCESAL APLICABLE** / **COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA** / **CUANTÍA DEL PROCESO** / **CUANTÍA DE LAS PRETENSIONES** / **PRETENSIÓN MAYOR**

La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 132 NUMERAL 6 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 20 NUMERAL 2 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 129 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 82 / LEY 1107 DE 2006 - ARTÍCULO 1

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado

proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, en este caso por una omisión que se imputa a una entidad pública (art. 90 CN y art. 86 CCA).

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 90 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 86

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la procedencia de la acción de reparación directa, consultar sentencia del 17 de junio de 1993; Exp. 7303; C.P. Carlos Betancur Jaramillo y del 8 de marzo de 2007; Exp. 16421; C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

**CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CONTABILIZACIÓN DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CONTEO DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / HECHO DAÑOSO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

El término para formular pretensiones, en reparación directa, según el artículo 136.8 CCA es de dos años, que se cuentan a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136 NUMERAL 8

**PRUEBAS EN EL PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / REQUISITOS DE LA PRUEBA / VALORACIÓN DE LA PRUEBA / REQUISITOS DE LA PRUEBA / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL / VALOR PROBATORIO DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / DOCUMENTO PERIODÍSTICO / PROCEDENCIA DE LA VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / RECONOCIMIENTO DE LA VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / FALTA DE AUTORIZACIÓN DE LA FOTOGRAFÍA / FECHA DE LA FOTOGRAFÍA / VALOR PROBATORIO DE LA FOTOGRAFÍA**

Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio. Las fotografías aportadas por la parte demandante no serán valoradas, porque según criterio uniforme de esta Sala, conforme al artículo 252 CPC, hoy 244 CGP, no se tiene certeza de la persona que las realizó y tampoco de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 252 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 252

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto al valor probatorio de las copias simples de documento, consultar sentencia de 28 de agosto de 2013; Exp. 25022; C.P. Enrique Gil Botero, del 29 de mayo de 2012; Exp. 2011-01378 y del 22 de octubre de 2015; Exp. 26984.

**PRUEBAS EN EL PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / REQUISITOS DE LA PRUEBA / VALORACIÓN DE LA PRUEBA / REQUISITOS DE LA PRUEBA / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL / DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL**

La parte demandante aportó declaraciones extra juicio. Este tipo de declaraciones, al ser sumarias, requieren de ratificación judicial de conformidad con el artículo 229 CPC. Como ninguna de las partes solicitó la ratificación, no serán valoradas. En el expediente obran recortes de prensa. Las informaciones difundidas en los medios de comunicación no dan certeza sobre los hechos en ellos contenidos, sino de la existencia de la noticia y en esas condiciones serán valoradas en este proceso.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 229

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el valor probatorio de las pruebas extrajuicio, consultar sentencia del 29 de mayo de 2012; Exp. 2011-01378 y del 1 de marzo de 2006; Exp. 16587; C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

**ADECUADA VALORACIÓN DE LA PRUEBA TRASLADADA / ADMISIBILIDAD DE LA PRUEBA TRASLADADA / CRITERIO DE PRUEBA TRASLADADA / REQUISITOS DE LA PRUEBA TRASLADADA / VALIDEZ DE LA PRUEBA TRASLADADA / VALORACIÓN DE LA PRUEBA TRASLADADA / NORMATIVIDAD DE LA PRUEBA TRASLADADA / PRESUPUESTOS DE LA PRUEBA TRASLADADA / PROCEDENCIA DE LA PRUEBA TRASLADADA / PRUEBA TRASLADADA DE PROCESO PENAL / PRUEBAS EN EL PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PRINCIPIO DE LEALTAD PROCESAL / VALORACIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL / TRASLADO DE LA PRUEBA / VALORACIÓN DE LA PRUEBA TESTIMONIAL / CARRO BOMBA**

Al proceso se aportó, como prueba trasladada, copia de la investigación penal adelantada por la explosión del carro bomba en Apartadó, Antioquia. Conforme al artículo 185 CPC, las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro, siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. Las pruebas documentales trasladadas podrán ser valoradas, aunque no se hubieran practicado con la intervención de la contraparte, si han obrado en el expediente y no han sido tachadas de falsedad. Los testimonios trasladados podrán ser valorados, sin necesidad de ratificación, cuando son allegadas a petición de una de las partes y la otra parte estructura su defensa con fundamento en aquella, o cuando las dos partes lo solicitan como prueba, una en la demanda y la otra en el escrito de contestación. Como la parte demandada manifestó estar de acuerdo con su práctica, serán valoradas.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 185

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto al valor probatorio de la prueba trasladada, consultar sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2013; Exp. 20601; C.P. Danilo Rojas Betancourth.

**PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / DEBERES DEL ESTADO / DEBERES DE LA POLICÍA NACIONAL / FINES DEL ESTADO / PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / REPARACIÓN DEL DAÑO / FUNCIONES DEL ALCALDE MUNICIPAL / FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA / DEBERES DE LA FUERZA PÚBLICA / FALLA DEL SERVICIO**

El artículo 1 de la Ley 62 de 1993, en consonancia con los artículos 2 y 218 CN, dispone que la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. El presidente de la República, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, dirige la fuerza pública (artículo 189.3 CN) y le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea perturbado (artículos 189.4 y 213 y siguientes CN). A su vez, el gobernador es agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público (artículo 303 CN). En consonancia, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y le corresponde conservar el orden público de éste, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del presidente de la República y del gobernador (artículo 315.2 CN). La jurisprudencia, en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886 -que corresponde al citado artículo 2 CN- concluyó que estos deberes no implican que el Estado sea un “asegurador general” contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho y encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad. Se trata, pues, de una falla relativa del servicio.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN NACIONAL - ARTÍCULO 16 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 218 / LEY 62 DE 1993 - ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 189 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 189 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 303 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 315 NUMERAL 2

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los deberes y garantías del Estado y las autoridades, consultar sentencia de 11 de julio de 1969; Exp. 541; C.P. Carlos Portocarrero, de 11 de noviembre de 1990; Exp. 5737; C.P. Gustavo De Greiff Restrepo y de 29 de octubre de 1998; Exp. 10747; C.P. Ricardo Hoyos Duque y de 26 de noviembre de 2015; Exp. 34776.

**PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / CONCEPTO DE FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / REQUISITOS DE FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / AMENAZA A LA SEGURIDAD PERSONAL / LATENTE AMENAZA DE DAÑO / AMENAZA DE MUERTE DE GRUPO AL MARGEN DE LA LEY / AMENAZA DEL DERECHO A LA VIDA / ACTO TERRORISTA**

El Estado es responsable patrimonialmente por actos terroristas dirigidos contra alguna de sus instituciones representativas, por falla del servicio, si: (i) existían amenazas de la acción terrorista en relación con esa institución y las autoridades, competentes y con capacidad para contener el ataque, omitieron ese deber o brindaron las condiciones de seguridad de forma insuficiente o tardía. (ii) Si los actos eran previsibles y resistibles y, a pesar de ello, no se adoptaron las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso. Un acto terrorista reviste un carácter irresistible si, a pesar de que se adoptaron las medidas de seguridad, el Estado no pudo impedirlo -dada su magnitud y la limitación de recursos y capacidades-, e imprevisible si no era posible advertir, por anticipado, su ocurrencia, es decir, que el acontecimiento

sucedió de manera súbita y repentina. En suma, solo se configura la responsabilidad del Estado, si la entidad demandada tuvo conocimiento oportuno sobre la posible ocurrencia de un acto violento, o habría podido anticiparlo dadas las circunstancias específicas de orden público e información de inteligencia y, por ende, habría tenido la capacidad real de contenerlo o de mitigar los efectos lesivos, pero omitió ejercer oportunamente sus deberes jurídicos de seguridad y protección.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la responsabilidad del Estado por actos terroristas, ver sentencia de 16 de julio de 1980; Exp. 10134; C.P. Jorge Dangond Flores, de 17 de febrero de 1983; Exp. 3331, de 30 de julio de 1998; Exp. 17004 y del 30 de octubre de 1997; Exp. 10958; C.P. Ricardo Hoyos Duque.

**CAUSACIÓN DEL DAÑO / REPARACIÓN DEL DAÑO / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ACTIVIDAD PELIGROSA / COMPETENCIA DEL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD / PRINCIPIO DE EQUIDAD / PRESUPUESTOS DE LA FALLA DEL SERVICIO / DEBERES DEL ESTADO / USO LEGITIMO DE LA FUERZA / ACTO TERRORISTA / CARRO BOMBA / IMPUTACIÓN DEL DAÑO / IMPROCEDENCIA DEL DAÑO ESPECIAL / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL / FALLA DEL SERVICIO / FALLA DEL SERVICIO RELATIVA**

En los eventos en que el acto terrorista se dirige contra una institución representativa del Estado no procede la condena con fundamento en el daño especial, como se sostuvo en algunas decisiones. La jurisprudencia ha determinado que si una actuación legítima del Estado causa un perjuicio al imponer una carga especial o excesiva a un particular, debe indemnizarlo a título de daño especial. De no hacerlo, vulnera el principio de la igualdad ante las cargas públicas, pues ningún ciudadano debe sufrir otras cargas que las impuestas a los demás en interés social (...) La acción legítima del Estado debe ser la causa del perjuicio. Una "causalidad abstracta" -que impute el daño por los deberes jurídicos generales de las autoridades públicas- implicaría, en el fondo, una atribución ilimitada de responsabilidad: del ámbito de la responsabilidad civil del Estado, propio del juzgador, se trasladaría al de la solidaridad, el aseguramiento y la equidad, propios de la formulación de políticas públicas, y ajenos al juez de la administración. Como todos los ciudadanos se benefician de la seguridad y la protección del Estado y de las condenas cuando se incumplen estos deberes (falla del servicio relativa), también les corresponde soportar las cargas que se derivan de la existencia del Estado, incluidas, las consecuencias de las acciones armadas de los grupos al margen de la ley en su contra. Esta circunstancia descarta el daño especial, pues no se trata de una carga pública excesiva, dada la necesidad de la existencia del Estado y la exigencia que se le hace en cuanto a la protección de los derechos de los ciudadanos. También debe descartarse la imputación con fundamento en el riesgo excepcional, al que se refieren otros pronunciamientos, pues este tiene su origen en el ejercicio de actividades peligrosas, que reportan beneficios a quienes las ejercen y que justifican la obligación de indemnizar perjuicios cuando con ellas se ocasionen daños.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a los títulos de imputación aplicables a actos de miembros al margen de la ley, consultar sentencia de 6 de octubre de 2005; Exp. AG-2001-00948-01, de 20 de junio de 2017; Exp. 18860, del 3 de noviembre de 1994; Exp. 7316, de 11 de diciembre de 1990; Exp. 5417 y de 8 de febrero de 1999; Exp. 10731; C.P. Ricardo Hoyos Duque.

**HECHO DEL TERCERO / FALTA DE CONFIGURACIÓN DE LA FALLA DEL SERVICIO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / CAUSALES EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

[E]n los casos en los que no se acredite falla del servicio en atentados, enfrentamientos o tomas guerrilleras, el daño resulta atribuible al hecho exclusivo y determinante de un tercero. La aplicación de teorías objetivas de responsabilidad en estos casos, se soporta más en criterios de solidaridad, que en las categorías de la responsabilidad civil del Estado. Estos títulos de imputación no son aplicables para definir a quién corresponde el deber de indemnizar por actos terroristas de terceros contra instituciones del Estado.

**MEDIOS DE PRUEBA / VALIDEZ DE LA PRUEBA / DECLARACIÓN DE PARTE / VALOR PROBATORIO DE LA DECLARACIÓN DE PARTE / APRECIACIÓN DEL TESTIMONIO / CLASES DE TESTIMONIO / CONCEPTO DE TESTIMONIO / DECLARACIÓN DEL TESTIMONIO / EFICACIA DEL TESTIMONIO / PRÁCTICA DEL TESTIMONIO / VALORACIÓN DEL TESTIMONIO / VALORACIÓN PROBATORIA DEL TESTIMONIO / REQUISITOS DE LA PRUEBA / PRUEBAS EN EL PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Aunque la declaración de parte y el testimonio son especies del género probatorio denominado declaración, se diferencian en cuanto a la calidad de la persona que declara, pues el testimonio proviene de un tercero ajeno a la controversia y la declaración de parte de quienes conforman uno de los extremos de la litis. El artículo 194 CPC dispone que la declaración o interrogatorio de parte es la forma en la que se provoca la confesión judicial. La declaración de parte solo se puede apreciar en los términos del artículo 195.2 CPC, es decir, en aquello que le produzca consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezca a la parte contraria, y con el cumplimiento de los demás requisitos que establece esta norma: (i) que el confesante tenga capacidad y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado, (ii) que recaiga sobre hechos sobre los cuales la ley no exija otro medio de prueba, (iii) que sea expresa, consciente y libre, (iv) que verse sobre hechos personales del confesante y (v) que se encuentre probada, cuando fuere extrajudicial o judicial trasladada. Como las declaraciones rendidas por los demandantes no versaron sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas a la parte demandante o que favorezcan a la demandada, no es posible deducir confesión judicial pues no se cumplió con el requisito previsto en el artículo 195.2 CPC.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 195 NUMERAL 2 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 194

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el valor probatorio de la declaración de parte, consultar auto de 17 de julio de 2003; Exp. 24231; C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

**DEBERES DEL JUEZ / FUNCIONES DEL JUEZ / COMPETENCIA DEL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / HECHO DEL TERCERO / CARRO BOMBA / ACTO TERRORISTA / DELITO COMETIDO POR GRUPO AL MARGEN DE LA LEY / FALTA DE CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO**

El juez de la administración no puede desconocer la realidad institucional y, después de hechos de esta naturaleza, exigir acciones que desbordaban la capacidad de respuesta de las autoridades. Según el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 CCA, quien alega un daño debe demostrar su ocurrencia para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo. Como no se probó omisión por parte de las autoridades en garantizar la protección de los demandantes, ni que esa acción armada pudiera preverse y evitarse, no se acreditó una falla del servicio. El daño sufrido por la parte demandante con la detonación de un artefacto explosivo es imputable al hecho exclusivo y determinante de un tercero -la guerrilla de las FARC- y, por tanto, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se negarán las pretensiones.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 168 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 267 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 177

**REGULACIÓN NORMATIVA DE LA CONDENA EN COSTAS / PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / IMPROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS / INEXISTENCIA DE LA TEMERIDAD PROCESAL / FALTA DE CONFIGURACIÓN DE LA TEMERIDAD PROCESAL**

De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 171 / LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 55

**NOTA DE RELATORÍA:** Sentencia con aclaración de voto del consejero Nicolas Yepes Corrales y salvamento de voto del honorable consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 05001-23-31-000-1999-00132-01(36221)**

**Actor: MARÍA FIDELINA LÓPEZ VIDALES Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. RECORTES DE PRENSA-Valor probatorio. FOTOGRAFÍAS-Valor probatorio. PRUEBA TRASLADADA-Valor probatorio. DECLARACIONES SIN JURAMENTO-Valor probatorio. ORDEN PÚBLICO-El presidente como jefe de las Fuerzas Armadas dispone de la fuerza pública y conserva en todo el territorio nacional el orden público. FUERZA PÚBLICA-El gobernador es agente del presidente de la República para mantener el orden público. FUERZA PÚBLICA-El alcalde conserva el orden público del municipio según la ley y las instrucciones del presidente y del gobernador. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-No es absoluto pues el Estado no es un asegurador general. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-Debe tenerse en cuenta la capacidad de las autoridades públicas por eso la falla del servicio es relativa. RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN EN ACTOS TERRORISTAS-Falla del servicio relativa. FALLA DEL SERVICIO RELATIVA-El Estado no es asegurador general contra daños. ATENTADOS TERRORISTAS DIRIGIDOS CONTRA INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS DEL ESTADO-Responsabilidad por falla del servicio. ATENTADOS TERRORISTAS-Imprudencia de imputación por daño especial o por riesgo excepcional. ATENTADOS TERRORISTAS-Hecho exclusivo y determinante de un tercero. TEORÍAS OBJETIVAS DE RESPONSABILIDAD-Se soportan más en criterios de solidaridad, que en categorías de la responsabilidad civil del Estado. TESTIMONIO-Es una declaración que proviene de un tercero ajeno a la controversia. DECLARACIÓN DE PARTE-Es una forma de provocar la confesión. CONFESIÓN-Versa sobre hechos adversos al confesante o favorables a la parte contraria. CARGA DE LA PRUEBA-Quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia, artículo 177 CPC.

La Sala, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 que adicionó el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 19 de agosto de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a las pretensiones.

### SÍNTESIS DEL CASO

El 27 de febrero de 1997, las FARC detonaron un carrobomba cerca de la estación de policía del municipio de Apartadó, Antioquia. Alegan [procesos acumulados] que hubo falla en el servicio y que no tenían el deber de soportar el atentado terrorista del grupo guerrillero. Como el Consejo de Estado improbo los acuerdos conciliatorios, se conoce el asunto en segunda instancia.

### ANTECEDENTES

*Proceso n°. 990.132:* El 21 de enero de 1999, María Fidelina López Vidales y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la muerte de Luis Arturo Agudelo Carvajal y Porfidio Aricapa Uchima, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron por perjuicios morales 2000 gramos oro para los padres de Porfidio Aricapa Uchima y la esposa de Luis Arturo Agudelo Carvajal, 1000 gramos oro para cada hijo de Luis Arturo Agudelo Carvajal y 500 gramos oro para los hermanos de las víctimas. También \$6.552.125 por lucro cesante para los padres de Porfidio Aricapa Uchima. *Proceso n°. 990.133:* El 21 de enero de 1999,



Carlos Arlen Giraldo Monsalve, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por las heridas que sufrió, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó 2000 gramos oro por perjuicios morales, 2000 gramos oro por perjuicios fisiológicos y \$33.526.500 por lucro cesante. *Proceso n°. 990.299*: El 11 de febrero de 1999, María Delfina Barbosa de Ardila, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un inmueble y un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$30.000.000 por daño emergente, \$2.000.000 por lucro cesante y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.301*: El 11 de febrero de 1999, Gloria Irene Betancur Rico, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$19.534.873 por daño emergente, \$10.245.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.317*: El 11 de febrero de 1999, Luz Omaira Valencia Bedoya y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un inmueble de propiedad de María Virginia Bedoya, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron \$92.499.440 por daño emergente, \$4.350.000 por lucro cesante y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.318*: El 11 de febrero de 1999, Diego Orozco Grisales, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de dos inmuebles de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$100.000.000 por daño emergente, \$11.136.000 por lucro cesante y 15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.319*: El 11 de febrero de 1999, Alberto de Jesús Vélez Cañas, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción del camión de placas TMJ829, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$22.000.000 por daño emergente,

\$129.600.000 por concepto de lucro cesante y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.395:* El 18 de febrero de 1999, Jairo Alcides Buenaño, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$11.706.898 por daño emergente, \$10.036.248 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.396:* El 18 de febrero de 1999, Nuvia Esther Quiceno Garcés, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$20.000.000 por daño emergente, \$6.000.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.397:* El 18 de febrero de 1999, Enna Margarita Trujillo de Guerrero, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$15.000.000 por daño emergente, \$3.000.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.398:* El 18 de febrero de 1999, Fanny Stella Trujillo Chaparro, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$15.939.000 por daño emergente, \$8.160.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.399:* El 18 de febrero de 1999, María Fidelina López Vidales, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un inmueble de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$51.834.551,28 por daño emergente, \$10.850.000 por lucro cesante y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.400:* El 18 de febrero de 1999, Sabino Antonio González Pineda y otro, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra

la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción parcial de un inmueble y un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron \$57.108.699 por daño emergente, \$6.000.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 para cada demandante por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.499*: El 23 de febrero de 1999, Luis Javier Agudelo López y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un inmueble de propiedad de Luis Arturo Agudelo Carvajal, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron \$113.657.647,60 por daño emergente, \$31.200.000 por lucro cesante y 1000 gramos oro para cada demandante por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.502*: El 23 de febrero de 1999, Gloria Stella Betancur Quintero, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de dos establecimientos de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$58.400.000 por daño emergente, \$4.560.000 por lucro cesante, \$20.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.503*: El 23 de febrero de 1999, Ricardo León Moreno Betancur y otro, representados legalmente por Gloria Stella Betancur Quintero, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un inmueble de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron \$44.242.980 por daño emergente, \$4.000.000 por lucro cesante y \$15.000.000 para cada demandante por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.589*: El 26 de febrero de 1999, Jaime Alberto Sánchez Restrepo y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por las heridas de Sol Mery Salazar de Sánchez y la destrucción de varios inmuebles y establecimientos de comercio de propiedad de Jaime Alberto Sánchez Restrepo, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron para Jaime Alberto Sánchez Restrepo \$206.887.638 por daño emergente, \$46.150.000 por lucro cesante, \$70.000.000 por *goodwill*, 1000 gramos oro por los perjuicios morales causados por las heridas de Sol Mery Salazar de Sánchez y 5000 más por la

destrucción de las edificaciones. Para Sol Mery Salazar de Sánchez solicitaron \$1.988.009 por daño emergente, 2000 gramos oro por daño fisiológico, 1000 gramos oro por perjuicios morales por las heridas sufridas y 2000 gramos oro por perjuicios morales por la disminución del patrimonio de su esposo. Para Marisol y Carlos Mario Sánchez Salazar 1000 gramos oro por perjuicios morales por las heridas sufridas por su madre y 2000 gramos oro por perjuicios morales por la disminución del patrimonio de su padre. *Proceso n°. 990.590*: El 1 de marzo de 1999, Adelaida Bermúdez Loaiza, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$31.573.900 por daño emergente, 21.600.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.591*: El 1 de marzo de 1999, Abel Jairo Escobar Fernández, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$14.150.530 por daño emergente, \$5.400.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.592*: El 1 de marzo de 1999, María Edith Londoño Orozco, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de dos inmuebles de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$78.300.000 por daño emergente y \$15.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n°. 990.600*: El 26 de febrero de 1999, María Ávila Martínez Bejarano, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por las heridas que sufrió, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$54.232.500 por lucro cesante y 2000 gramos oro por perjuicios morales y fisiológicos, respectivamente. *Proceso n°. 990.602*: El 1 de marzo de 1999, Francisco Javier Sánchez Aguirre y otro, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de una motocicleta y de un establecimiento de comercio de su

propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitaron \$13.060.500 por daño emergente, \$52.800.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$30.000.000 por perjuicios morales. *Proceso n.º 990.603*: El 1 de marzo de 1999, Cecilia del Socorro Yáñez Causil, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se le declarara patrimonialmente responsable por la destrucción de un establecimiento de comercio de su propiedad, como consecuencia de un atentado terrorista en Apartadó, Antioquia. Solicitó \$25.310.672 por daño emergente, \$4.800.000 por lucro cesante, \$5.000.000 por *goodwill* y \$15.000.000 por perjuicios morales.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que el 27 de febrero de 1997, las FARC detonaron un artefacto explosivo cerca de la Estación de Policía del municipio. Señaló que la explosión mató y dejó heridas a varias personas y que afectó viviendas y establecimientos de comercio de la zona. Adujo que el Estado debía responder por los daños causados, pues la Policía Nacional no evitó el ataque y las detonaciones estaban dirigidas contra la entidad. El 15 de febrero (rad. 990.132 y 990.133), el 23 de febrero (rad. 990.319), el 24 de febrero (rad. 990.318), el 12 de marzo (rad. 990.600), el 7 de abril (rad. 990.299 y 990.301), el 9 de abril (rad. 990.591), el 12 de abril (rad. 990.400), el 14 de abril (rad. 990.589), el 4 de mayo (rad. 990.499), el 18 de mayo (rad. 990.502), el 8 de junio (rad. 990.603), el 21 de junio (rad. 990.396, rad. 990.398 y rad. 990.503), el 12 de julio (rad. 990.602), el 15 de julio (rad. 990.395), el 16 de julio (rad. 990.317 y 990.399), el 28 de julio (rad. 990.397), el 6 de agosto (rad. 990.592) y el 11 de agosto de 1999 (rad. 990.590) se admitieron las demandas y se ordenó su notificación.

En los escritos de **contestación de las demandas**, la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, señaló que debía tenerse en cuenta la capacidad del Estado para garantizar la protección y seguridad de los ciudadanos y que no estaba probado que el atentado estuvo dirigido contra la Estación de Policía. Propuso las excepciones de hecho de un tercero, indebida escogencia de la acción, inepta demanda, caducidad y falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva. El 30 de septiembre de 1999 la parte demandante solicitó la acumulación de los procesos con radicados n.º 990.132, 990.133, 990.299, 990.301, 990.317, 990.318, 990.319, 990.395, 990.396, 990.397, 990.398, 990.399, 990.400, 990.499, 990.502, 990.503, 990.589, 990.590, 990.591, 990.592, 990.600, 990.602 y 990.603 y el 1 de diciembre siguiente el Tribunal

ordenó la acumulación. El 20 de marzo de 2007 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La parte demandante alegó que la prueba documental acreditó que el ataque terrorista iba dirigido contra la Estación de Policía y que el Estado era responsable bajo los títulos de imputación de riesgo excepcional o daño especial. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, adujo que el Estado no podía ser responsable por hacer presencia en el territorio nacional y que las víctimas del atentado debían ser compensadas a través de ayuda humanitaria. El Ministerio Público guardó silencio.

El 19 de agosto de 2008, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la **sentencia** accedió parcialmente a las pretensiones, porque las pruebas practicadas en otro proceso por los mismos hechos y las declaraciones rendidas acreditaron que el ataque iba dirigido contra el Comando de Policía. La demandada interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 27 de octubre de 2008 y admitido el 27 de febrero de 2009. La recurrente adujo que no existía prueba suficiente para acreditar que las FARC tenían como objetivo la Estación de Policía de Apartadó, que la sentencia se basó en las pruebas aportadas en otro proceso y que los testimonios rendidos no otorgaban certeza sobre la responsabilidad del Estado. El 20 de marzo de 2009 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. La parte demandante reiteró lo expuesto. El Ministerio Público conceptuó que el Estado era responsable bajo el título de imputación de daño especial, porque la acción guerrillera iba dirigida contra la Estación de Policía. La parte demandada guardó silencio. El 21 de octubre de 2009 y el 18 de noviembre de 2010, el Consejo de Estado **improbó** los acuerdos conciliatorios presentados por las partes.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Presupuestos procesales**

#### **Jurisdicción y competencia**

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129

CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA, esto es, \$118.230.000<sup>1</sup>.

### **Acción procedente**

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo<sup>2</sup>, en este caso por una omisión que se imputa a una entidad pública (art. 90 CN y art. 86 CCA).

### **Demanda en tiempo**

3. El término para formular pretensiones, en reparación directa, según el artículo 136.8 CCA es de dos años, que se cuentan a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. Las demandas alegan que se configuró falla del servicio, porque la entidad demandada omitió el deber de protección. Las demandas se interpusieron en tiempo -21 de enero (rad. 990.132 y 990.133), 11 de febrero (rad. 990.299, 990.301, 990.317, 990.318 y 990.319), 18 de febrero (990.395, 990.396, 990.397, 990.398, 990.399 y 990.400), 23 de febrero (rad. 990.499, 990.502 y 990.503), 26 de febrero (rad. 990.589 y 990.600) y 1 de marzo de 1999 (rad. 990.590, 990.591, 990.592, 990.602 y 990.603)-, pues el 27 de febrero de 1997 explotó un artefacto explosivo en el municipio de Apartadó, Antioquia [hecho probado 10.1], circunstancia que según las demandas concretó el incumplimiento de ese deber. En efecto, el término de dos años empezó a correr desde el 27 de febrero de 1997 y venció el 1 de marzo de 1999, día hábil siguiente a la expiración del plazo (art. 121 CPC, aplicable por disposición del art. 267 CCA).

### **Legitimación en la causa**

---

<sup>1</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 1999, \$236.460, por 500.

<sup>2</sup> Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744, 746 y 747, disponible en <https://bit.ly/3gjiduk>.

4. *Proceso n°. 990.132*: Fidelina López Vidales, Luis Javier, Jaime de Jesús, Luis Arturo, Francisco María, Luis Ángel, Gabriel Ángel, Rafael Ángel, Edder de Jesús y Luis Alexander Agudelo López y María Rosa, Miguel Ángel y Francisco Antonio Agudelo Carvajal son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que conforman el núcleo familiar de Luis Arturo Agudelo Carvajal, quien murió por la detonación. *Proceso n°. 990.132*: José Antonio Aricapa León, María Candelaria Uchima, Nhora Luz Aricapa Uchima, José Humberto Aricapa Aguirre, Lucelly Uchima, Nelson de Jesús Uchima y Gabriel Ángel Uchima son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que conforman el núcleo familiar de Porfidio Aricapa Uchima, quien murió por la detonación. *Proceso n°. 990.133*: Carlos Arlen Giraldo Monsalve es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que resultó herido por la detonación. *Proceso n°. 990.299*: María Delfina Barbosa de Ardila es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un inmueble y de un establecimiento de comercio afectados por la explosión. *Proceso n°. 990.301*: Gloria Irene Betancur Rico es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.317*: Luz Omaira, Miriam del Carmen y María Beatriz Valencia Bedoya y Orlando de Jesús Arredondo Bedoya son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, pues, en su calidad de herederos de María Virginia Bedoya Castaño, eran los propietarios de un inmueble afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.318*: Diego Orozco Grisales es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietario de dos viviendas afectadas por la explosión. *Proceso n°. 990.319*: Alberto de Jesús Vélez Cañas es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es poseedor de un vehículo afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.395*: Jairo Alcides Buenaño es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietario de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.396*: Nuvia Esther Quiceno Garcés es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.397*: Enna Margarita Trujillo de Guerrero es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.398*: Fanny Stella Trujillo Chaparro es la persona sobre la que recae el interés jurídico



que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.399*: Fidelina López Vidales es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de una vivienda afectada por la explosión. *Proceso n°. 990.400*: Sabino Antonio González Pineda y Franquelina Higuita de González son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que son propietarios de un inmueble y de un establecimiento de comercio afectados por la explosión. *Proceso n°. 990.499*: Luis Javier, Jaime de Jesús, Luis Arturo, Francisco María, Luis Ángel, Gabriel Ángel, Rafael Ángel, Edder de Jesús y Luis Alexander Agudelo López son las personas sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, pues son los herederos de Luis Arturo Agudelo Carvajal, quien era propietario de un inmueble afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.502*: Gloria Stella Betancur Quintero es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de dos establecimientos de comercio afectados por la explosión. *Proceso n°. 990.503*: Gloria Lucía y Ricardo León Moreno Betancur son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que son propietarios de un inmueble afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.589*: Jaime Alberto Sánchez Restrepo, Sol Mery Salazar Restrepo, Marisol y Carlos Mario Sánchez Salazar son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que el primero es propietario de dos inmuebles y tres establecimientos de comercio y los demás conforman su núcleo familiar. *Proceso n°. 990.589*: Sol Mery Salazar Restrepo, Jaime Alberto Sánchez Restrepo, Marisol y Carlos Mario Sánchez Salazar son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que la primera resultó herida y los demás conforman su núcleo familiar. *Proceso n°. 990.590*: Adelaida Bermúdez Loaiza es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.591*: Abel Jairo Escobar Fernández es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietario de un establecimiento de comercio afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.592*: María Edith Londoño Orozco es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un inmueble afectado por la explosión. *Proceso n°. 990.600*: María Ávila Martínez Bejarano es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que resultó herida por la detonación. *Proceso n°. 990.602*: Francisco Javier Sánchez Aguirre es la persona sobre la que recae el interés

jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietario de un establecimiento de comercio y de una motocicleta afectados por la explosión. *Proceso n°. 990.603*: Cecilia del Socorro Yáñez Causil es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es propietaria de un establecimiento de comercio afectado por la explosión [hechos probados 10.1 y 10.11].

La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, está legitimada en la causa por pasiva, dado que es la entidad a la que corresponde el control del orden público y proteger a los ciudadanos de quienes actúan al margen de la ley (artículos 2 y 218 de la CN y 1 de la Ley 62 de 1993).

## **II. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si se configuró falla del servicio por incumplimiento del deber de seguridad y protección ante la detonación de un artefacto explosivo en el municipio de Apartadó, Antioquia.

## **III. Análisis de la Sala**

Como la sentencia fue recurrida por la demandada, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 CPC.

### **Hechos probados**

5. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio<sup>3</sup>.

6. Las fotografías aportadas por la parte demandante (f. 22-31 c. 7, f. 47-50 c. 8, f. 26 c. 9, f. 35-38 c. 10, f. 18-19 c. 12, f. 23-26 c. 17, f. 75-76 c. 18, f. 71-76 c. 20, f. 111-114 c. 21, f. 17-18 c. 22 y f. 22 c. 27) no serán valoradas, porque según criterio uniforme de esta Sala<sup>4</sup>, conforme al artículo 252 CPC, hoy 244 CGP, no se tiene certeza de la persona que las realizó y tampoco de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas.

---

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad están en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 363, 364 y 365, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832 [fundamento jurídico 3.2].

7. La parte demandante aportó declaraciones extra juicio (f. 58 c. 1, f. 52 c. 21, f. 9 c. 23 y f. 10 c. 26). Este tipo de declaraciones, al ser sumarias, requieren de ratificación judicial de conformidad con el artículo 229 CPC. Como ninguna de las partes solicitó la ratificación, no serán valoradas.

8. En el expediente obran recortes de prensa (f. 44-46 c. 8, f. 39-49 c. 10, f. 27-33 c. 17, f. 77-87 c. 20 y f. 19-20 c. 22). Las informaciones difundidas en los medios de comunicación no dan certeza sobre los hechos en ellos contenidos, sino de la existencia de la noticia<sup>5</sup> y en esas condiciones serán valoradas en este proceso.

9. Al proceso se aportó, como prueba trasladada, copia de la investigación penal adelantada por la explosión del carro bomba en Apartadó, Antioquia (f. 163-524 c. 5). Conforme al artículo 185 CPC, las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro, siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. Las pruebas documentales trasladadas podrán ser valoradas, aunque no se hubieran practicado con la intervención de la contraparte, si han obrado en el expediente y no han sido tachadas de falsedad. Los testimonios trasladados podrán ser valorados, sin necesidad de ratificación, cuando son allegadas a petición de una de las partes y la otra parte estructura su defensa con fundamento en aquella, o cuando las dos partes lo solicitan como prueba, una en la demanda y la otra en el escrito de contestación<sup>6</sup>. Como la parte demandada manifestó estar de acuerdo con su práctica (f. 80 c. 1), serán valoradas.

10. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

10.1 El 27 de febrero de 1997, a las 8:50 a.m., las FARC detonaron un artefacto explosivo en la carrera 99 con calle 98 del municipio de Apartadó, Antioquia, frente al Hotel Pescador y paralelo al Comando de Policía. En la detonación 11 personas murieron, entre estos, Luis Arturo Agudelo Carvajal y Porfidio Aricapa Uchima. Carlos Arlen Giraldo Monsalve, Sol Mery Salazar Restrepo, María Ávila Martínez Bejarano y 50 personas más quedaron heridas. La explosión afectó los inmuebles con número de matrícula: 034-0038404, 034-0004095, 034-0004290, 034-

---

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, Rad. 2011-01378 [fundamento jurídico 4] y sentencia del 1 de marzo de 2006, Rad. 16.587 [fundamento jurídico 3.2]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 377-378, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2013, Rad. 20.601 [fundamentos jurídicos 12.2.16 y 12.2.17], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 369-370, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

0016504, 034-0013593, 034-0009614, 034-0013594, 034-0000905, 034-0001734, 034-0004186, 034-0000987 y 034-6024 y los establecimientos de comercio: Almacén Goyme, Tienda Scape, Creaciones Fabú, Almacén Hernán, Almacén y Boutique Leymar, Almacén Exclusividades Bucaramanga, Almacén Flandes, Taberna Glotao's, Hotel D' León, Almacén El Pescador, Hotel El Pescador, Hotel Caribe, Novedades Anlly, Almacén País y Regalía, Miscelánea y Mensajería Correccaminos y Almacén Diego. También el camión de placas TMJ829 y la motocicleta de placas DCB87, según da cuenta copia de los registros civiles de defunción (f. 25-26 y f. 44-45 c. 1), del informe n°. 179 U.I.A. (f. 196-202 c. 5), del oficio n°. 5-223/SIJIN DEURA (f. 228-232 c. 5), de las historias clínicas n°. 483579, n°. 60999 y n°. 43031301 (f. 5-15 c. 6, f. 7481 c. 21 y f. 6-12 c. 25), de las certificaciones del Jefe de Control de Establecimientos Públicos del municipio de Apartadó (f. 8 c. 7, f. 7 c. 13, f. 4 c. 14, f. 7 c. 15, f. 16 c. 17, f. 5-6 c. 19, f. 5 c. 22, f. 5 c. 26 y f. 4 c. 27), de las certificaciones del Comité Local de Emergencias de Apartadó (f. 9 c. 7, f. 8 c.11, f. 5 c. 12, f. 6 c. 13, f. 6 c. 14, f. 9 c. 15, f. 70 c. 18, f. 50-51 c. 20, f. 5 c. 23 y f. 7 c. 26), de las certificaciones de la Fiscalía General de la Nación (f. 5 c. 8 y f. 19 c. 17), de las certificaciones de la Alcaldía del municipio de Apartadó (f. 6 c. 8, f. 8 c. 13, f. 8 c. 15, f. 15 c. 17, f. 52 c. 20, f. 73 c. 21, f. 14-15 c. 25, f. 6 c. 26 y f. 5 c. 27), del listado de propietarios de viviendas afectadas elaborado por el municipio de Apartadó (f. 20-25 c. 9), de las certificaciones del Jefe de Planeación y Ordenamiento Territorial (f. 22-23 c. 10, f. 23 c. 16, f. 69 c. 18, f. 53 c. 20, f. 47-48 c. 21, f. 4 c. 23 y f. 9-10 c. 24), de la certificación de la Decimoséptima Brigada del Ejército (f. 7 c. 11), de la certificación de la Secretaría Municipal de Transporte y Tránsito (f. 9 c. 11), de las denuncias penales formuladas (f. 236-237, 245-247 y 252-254 c. 5), del oficio n°. 161 SECRI SIJIN DEURA (f. 238-244 c. 5), del álbum fotográfico elaborado por la Unidad Seccional de Policía Judicial del Departamento de Policía de Urabá (f. 315-324 c. 5) y de los oficios n°. 532-537 de la Fiscalía General de la Nación (f. 228, 230, 232, 234, 236, 238 c. 4).

10.2 A las 7:30 a.m. de ese día, Alberto de Jesús Vélez Cañas conducía el vehículo "tipo volqueta" TMJ829 y miembros del frente V de las FARC se lo quitaron cuando llegaba al relleno sanitario del municipio, lo retuvieron allí, le prohibieron avisar a las autoridades y obligaron a sus ayudantes a cargar el vehículo con explosivos -80 o 100 kilos de dinamita-. Las FARC intentaron parquear el vehículo frente de la Estación de Policía pero -como un agente se los impidió- lo estacionaron en el Hotel El Pescador y luego huyeron de la zona,

según da cuenta copia simple del informe n°. 179 U.I.A. de la Unidad Investigativa de Apartadó de la Fiscalía General de la Nación y del informe de incidente con explosivos del Puesto Operativo de Apartadó del Departamento Administrativo de Seguridad (f. 196-205 y 263-271 c. 5).

10.3 La Unidad Seccional de Policía Judicial del Departamento de Policía Urabá concluyó que la explosión alcanzó distancias de hasta 400 metros y ocurrió a 12,5 metros de la Estación de Policía, según da cuenta copia simple del oficio n°. 161 SECRI SIJIN DEURA del 28 de febrero de 1997 (f. 238-244 c. 5).

10.4 El Departamento Administrativo de Seguridad estableció -luego de realizar labores de inteligencia- que el objetivo de las FARC era la Estación de Policía del municipio; que planeaban tomarse el municipio después del atentado; y que no lo hicieron, porque la detonación no destruyó en su totalidad la institución, según da cuenta copia simple de los informes emitidos por la entidad del 3 de marzo de 1997 (f. 257-262 c. 5).

10.5 En la época de los hechos, en el Urabá Antioqueño, las FARC cometieron infracciones al derecho internacional humanitario, como el ataque del 27 de febrero de 1997 a Apartadó y una incursión guerrillera al corregimiento de Currulao el 9 de marzo de ese año que terminó con la muerte de 11 personas y 30 heridos, según da cuenta copia simple del informe del Comandante de la Decimoséptima Brigada del Ejército, a la Fiscalía Regional, del 13 de marzo de 1997 (f. 427-432 c. 5).

10.6 La Estación de Policía de Apartadó no encontró solicitudes de protección a favor de Luis Arturo Agudelo Carvajal, Abel Jairo Escobar Fernández, María Fidelina López Vidales, Sabino Antonio González, Franquelina Higueta de González, Gloria Irene Betancur Rico y Jaime Alberto Sánchez Restrepo, según da cuenta los oficios n°. 35-39 (f. 77-82 c. 4).

10.7 El municipio de Apartadó no tenía en sus archivos solicitudes de protección a favor de Jaime Alberto Sánchez Restrepo, Gloria Irene Betancur Rico, María Delfina Barbosa de Ardila, Abel Jairo Escobar Fernández y Luis Arturo Agudelo Carvajal, según dan cuenta los oficios n°. 543-547 (f. 125,128, 131, 134 y 137 c. 4).

10.8 Antes de los hechos, Jaime Alberto Sánchez Restrepo, Sol Mary Salazar Sánchez, Marisol Sánchez Salazar, Carlos Mario Sánchez Salazar, Sabino

Antonio González Pineda, Frankelina Hincapié de González, Luis Arturo Agudelo Carvajal, Gloria Irene Betancur Rico, María Delfina Barbosa de Ardila y Abel Jairo Escobar Fernández no solicitaron protección, ni denunciaron delitos contra su integridad, al Departamento Administrativo de Seguridad-DAS, según da cuenta los oficios n°. 229-234 y 186.SANT.SBDS.2052 (f. 183, 189-190, 195, 197, 210 y 217 c. 4).

10.9 La Fiscalía General de la Nación no inició ninguna investigación por amenazas contra la vida de Abel Jairo Escobar Fernández, María Delfina Barbosa de Ardila, Luis Arturo Agudelo Carvajal, Sabino Antonio González Pineda, Frankelina Hincapié de González, Jaime Alberto Sánchez Restrepo, Sol Mary Salazar Sánchez, Marisol Sánchez Salazar, Carlos Mario Sánchez Salazar y Gloria Irene Betancur Rico, según da cuenta los oficios n°. 543-547 (f. 140, 143, 145, 147 y 150 c. 4).

10.10 El Departamento de Policía de Urabá no inició investigaciones contra el personal de la institución por los actos terroristas ocurridos el 27 de febrero de 1997, según da cuenta el oficio n°. 0046/COMANDEURA (f. 115 c. 4).

10.11 Luis Arturo Agudelo Carvajal era esposo de Fidelina López Vidales, padre de Luis Javier, Jaime de Jesús, Luis Arturo, Francisco María, Luis Ángel, Gabriel Ángel, Rafael Ángel, Edder de Jesús y Luis Alexander Agudelo López y hermano de María Rosa, Miguel Ángel y Francisco Antonio Agudelo Carvajal, según da cuenta copia auténtica de los registros civiles de matrimonio y nacimiento (f. 23-41 c. 1). Porfidio Aricapa Uchima era hijo de José Antonio Aricapa León y María Candelaria Uchima y hermano de Nhora Luz Aricapa León, José Humberto Aricapa Aguirre, Lucelly Uchima, Nelson de Jesús Uchima y Gabriel Ángel Uchima, según da cuenta copia auténtica de los registros civiles de nacimiento (f. 43-54 c. 1). María Delfina Barbosa de Ardila es propietaria del establecimiento de comercio *Almacén Goyme* y del inmueble con número de matrícula inmobiliaria 034-0038404 ubicados en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta la credencial de matrícula de la Cámara de Comercio de Urabá y copia auténtica de los folios de matrícula inmobiliaria (f. 3-7 c. 7 y f. 153 c. 4). Gloria Irene Betancur Rico es propietaria del establecimiento de comercio *Tienda Scape* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3-4 c. 8). Luz Omaira, Miriam del Carmen y María Beatriz Valencia Bedoya y Orlando de Jesús Arredondo Bedoya, en su calidad de herederos de María Virginia Bedoya Castaño, eran propietarios

del inmueble identificado con matrícula n°. 034-0004095 ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta copia auténtica de la escritura pública n°. 236 y del folio de matrícula inmobiliaria (f. 2-7 c. 9). Diego Orozco Grisales es propietario de los inmuebles con número de matrícula inmobiliaria 034-0004290 y 034-0016504 ubicados en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta copia auténtica de las escrituras públicas n°. 1237 y 256 y de los folios de matrícula inmobiliaria (f. 4-12 c. 10). Alberto de Jesús Vélez Cañas es poseedor del vehículo de placas TMJ829, tipo “volqueta”, modelo 1961, según da cuenta copia del historial del vehículo emitido por la Secretaría Municipal de Transporte y Tránsito, del contrato de permuta CA-4420248, de la póliza de seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito y de la certificación emitida por la Sociedad Transportadora del Caribe Ltda. (f. 6, 9 y 19 c. 11 y f. 283 c. 5). Jairo Alcides Buenaño es propietario del establecimiento de comercio *Creaciones Fabú* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta la credencial de matrícula y el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3-4 c. 12 y f. 59 c. 4). Nuvia Ester Quiceno Garcés es propietaria del establecimiento de comercio *Almacén Hernán* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3-4 c. 13 y f. 76 c. 4). Enna Margarita Trujillo de Guerrero es propietaria del establecimiento de comercio *Almacén y Boutique Leymar* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta la credencial de matrícula y el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3-5 c. 14 y f. 100-102 c. 4). Fanny Stella Trujillo Chaparro es propietaria del establecimiento de comercio *Almacén Exclusividades Bucaramanga* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3-4 c. 15). Fidelina López Vidales es propietaria del inmueble con número de matrícula inmobiliaria 034-0013593 ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta copia auténtica de la sentencia del 12 de junio de 1985 y del folio de matrícula inmobiliaria (f. 11-12 y 17 c. 16). Sabino Antonio González Pineda y Franquelina Higueta de González son propietarios del inmueble con número de matrícula inmobiliaria 034-0009614 y del establecimiento de comercio *Almacén Flandes* ubicados en Apartadó, Antioquia, según da cuenta copia auténtica de la escritura pública n°. 005, del folio de matrícula inmobiliaria y del certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 6-13 c. 17). Luis Javier, Jaime de Jesús, Luis Arturo, Francisco María, Luis Ángel, Gabriel Ángel, Rafael Ángel, Edder de Jesús y Luis Alexander Agudelo López son

herederos de Luis Arturo Agudelo Carvajal, quien era propietario del inmueble identificado con matrícula n°. 034-0013594 ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta copia de la sentencia del 12 de junio de 1985, del folio de matrícula inmobiliaria y de los registros civiles de nacimiento y de defunción (f. 15-39 c. 18). Gloria Stella Betancur Quintero es propietaria de los establecimientos de comercio *Taberna Glotao's* y el *Hotel D'León* ubicados en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3-4 c. 19). Gloria Lucía y Ricardo León Moreno Betancur son propietarios de los inmuebles con número de matrícula inmobiliaria 034-0000905 y 034-0001734 y englobados en la escritura pública n°. 018, ubicados en el municipio de Apartadó, según da cuenta copia simple de la sentencia del 9 de octubre de 1987, de los folios de matrícula y de la escritura pública n°. 018 (f. 5-9, 20-21 y 37-48 c. 20). Jaime Alberto Sánchez Restrepo es propietario de los inmuebles con número de matrícula inmobiliaria 034-0004186 y 034-0000987 y de los establecimientos de comercio *Almacén El Pescador*, *Hotel El Pescador* y *Hotel Caribe* ubicados en el municipio de Apartadó, según da cuenta copia auténtica de las escrituras públicas n°. 564 y 780, de los folios de matrícula y de los certificados de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 21-45 c. 21 y f. 61-65 c. 4). Jaime Alberto Sánchez Restrepo y Sol Mery Salazar Restrepo son esposos y padres de Marisol y Carlos Mario Sánchez Salazar, según da cuenta copia simple de los registros civiles de nacimiento y de matrimonio (f. 18-20 c. 21). Adelaida Bermúdez Loaiza es propietaria del establecimiento de comercio *Novedades Anlly* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según dan cuenta los certificados de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 2-3 c. 22 y f. 106-107 c. 4). Abel Jairo Escobar Fernández es propietario del establecimiento de comercio *Almacén País y Regalía* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según dan cuenta los certificados de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3 c. 23 y f. 112 c. 4). María Edith Londoño Orozco es propietaria del inmueble con número de matrícula inmobiliaria 034-6024 ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta la escritura n°. 907 y del folio de matrícula inmobiliaria (f. 7-8 c. 24 y f. 963 c. 28). Francisco Javier Sánchez Aguirre es propietario del establecimiento de comercio *Misceláneas y Mensajería Correcaminos* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia y de la motocicleta de placas DCB87, según dan cuenta los certificados de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá y el certificado de tradición n°. 001901 (f. 4 c. 26, f. 73 c. 4 y f. 965 c. 28). Cecilia del Socorro Yáñez Causil es propietaria del establecimiento de comercio



*Almacén Diego* ubicado en el municipio de Apartadó, Antioquia, según da cuenta el certificado de matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de Urabá (f. 3 c. 27).

### **Responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros dirigidos en contra de instituciones representativas del Estado**

11. El artículo 1 de la Ley 62 de 1993, en consonancia con los artículos 2 y 218 CN, dispone que la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

El presidente de la República, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, dirige la fuerza pública (artículo 189.3 CN) y le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea perturbado (artículos 189.4 y 213 y siguientes CN). A su vez, el gobernador es agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público (artículo 303 CN). En consonancia, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y le corresponde conservar el orden público de éste, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del presidente de la República y del gobernador (artículo 315.2 CN)<sup>7</sup>.

La jurisprudencia, en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886<sup>8</sup> -que corresponde al citado artículo 2 CN- concluyó que estos deberes no implican que el Estado sea un “asegurador general”<sup>9</sup> contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho<sup>10</sup> y encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que

---

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de noviembre de 2015, Rad. 34.776, [fundamento jurídico 17], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 499, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

<sup>8</sup> Introducido por el artículo 9 del Acto Legislativo n°. 1 de 1936 que, a su vez, corresponde con el artículo 19 original de la Constitución de 1886.

<sup>9</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de julio de 1969, Rad. 541, [fundamento jurídico 62], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 60, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 1990, Rad. 5.737 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 68, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad<sup>11</sup>. Se trata, pues, de una falla relativa del servicio<sup>12</sup>.

El Estado es responsable patrimonialmente por actos terroristas dirigidos contra alguna de sus instituciones representativas, por falla del servicio, si: (i) existían amenazas de la acción terrorista en relación con esa institución y las autoridades, competentes y con capacidad para contener el ataque, omitieron ese deber o brindaron las condiciones de seguridad de forma insuficiente o tardía. (ii) Si los actos eran previsibles y resistibles y, a pesar de ello, no se adoptaron las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso<sup>13</sup>. Un acto terrorista reviste un carácter irresistible si, a pesar de que se adoptaron las medidas de seguridad, el Estado no pudo impedirlo -dada su magnitud y la limitación de recursos y capacidades-, e imprevisible si no era posible advertir, por anticipado, su ocurrencia, es decir, que el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina<sup>14</sup>.

En suma, solo se configura la responsabilidad del Estado, si la entidad demandada tuvo conocimiento oportuno sobre la posible ocurrencia de un acto violento, o habría podido anticiparlo dadas las circunstancias específicas de orden público e información de inteligencia y, por ende, habría tenido la capacidad real de contenerlo o de mitigar los efectos lesivos, pero omitió ejercer oportunamente sus deberes jurídicos de seguridad y protección.

12. En los eventos en que el acto terrorista se dirige contra una institución representativa del Estado no procede la condena con fundamento en el daño especial, como se sostuvo en algunas decisiones<sup>15</sup>. La jurisprudencia ha determinado que si una actuación legítima del Estado causa un perjuicio al imponer una carga especial o excesiva a un particular, debe indemnizarlo a título de daño especial. De no hacerlo, vulnera el principio de la igualdad ante las cargas

---

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 1998, Rad. 10.747, [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 88, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

<sup>12</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 1998, Rad. 10.747, [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 88, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

<sup>13</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de junio de 2017, Rad. 18.860 [fundamento jurídico 14], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 493-494, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

<sup>14</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de noviembre de 1994, Rad. 7.316 [fundamento jurídico párr. 5-9], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 497, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

<sup>15</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de diciembre de 1990, Rad. 5.417, [fundamento jurídico 3] y sentencia de 8 de febrero de 1999, Rad. 10.731 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 478 y 481, disponible en <https://bit.ly/3gjjuduK>.

públicas, pues ningún ciudadano debe sufrir otras cargas que las impuestas a los demás en interés social<sup>16</sup>.

La acción legítima del Estado debe ser la causa del perjuicio. Una “causalidad abstracta” -que impute el daño por los deberes jurídicos generales de las autoridades públicas- implicaría, en el fondo, una atribución ilimitada de responsabilidad: del ámbito de la responsabilidad civil del Estado, propio del juzgador, se trasladaría al de la solidaridad, el aseguramiento y la equidad, propios de la formulación de políticas públicas, y ajenos al juez de la administración.

Como todos los ciudadanos se benefician de la seguridad y la protección del Estado y de las condenas cuando se incumplen estos deberes (falla del servicio relativa), también les corresponde soportar las cargas que se derivan de la existencia del Estado, incluidas, las consecuencias de las acciones armadas de los grupos al margen de la ley en su contra. Esta circunstancia descarta el daño especial, pues no se trata de una carga pública excesiva, dada la necesidad de la existencia del Estado y la exigencia que se le hace en cuanto a la protección de los derechos de los ciudadanos.

También debe descartarse la imputación con fundamento en el riesgo excepcional, al que se refieren otros pronunciamientos<sup>17</sup>, pues este tiene su origen en el ejercicio de actividades peligrosas, que reportan beneficios a quienes las ejercen y que justifican la obligación de indemnizar perjuicios cuando con ellas se ocasionen daños.

Si el Estado, como organización de la convivencia social, fue creado para asegurar la supervivencia de la comunidad (artículo 2 CN), no resulta coherente estimar que la Policía, como cuerpo armado concebido para asegurar que los colombianos convivan en paz (artículo 218 CN), constituya por sí misma un riesgo indemnizable. La presencia del Estado no puede considerarse como una fuente creadora de riesgo, pues precisamente la prerrogativa legítima del ejercicio de coacción es un presupuesto material de la Constitución y un rasgo esencial del poder público.

---

<sup>16</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de julio de 1947 [fundamento jurídico 8] S.V. Jorge Lamus Girón y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de mayo de 1973 [fundamento jurídico 9]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 91 y 93, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjiduK>.

<sup>17</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Rad. AG-2001-00948-01 [fundamento jurídico 5.2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 484, disponible en <https://bit.ly/3gjiduK>.

En suma, en los casos en los que no se acredite falla del servicio en atentados, enfrentamientos o tomas guerrilleras, el daño resulta atribuible al hecho exclusivo y determinante de un tercero. La aplicación de teorías objetivas de responsabilidad en estos casos, se soporta más en criterios de solidaridad, que en las categorías de la responsabilidad civil del Estado. Estos títulos de imputación no son aplicables para definir a quién corresponde el deber de indemnizar por actos terroristas de terceros contra instituciones del Estado.

13. La demanda afirmó que la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, incurrió en falla del servicio por omisión al deber de seguridad y protección por la detonación de un explosivo en el municipio de Apartadó, Antioquia. Está acreditado que el 27 de febrero de 1997 las FARC hurtaron el vehículo tipo “volqueta” de placas TMJ829 que conducía Alberto de Jesús Vélez Cañas cuando se dirigía al relleno sanitario del municipio; que obligaron a sus pasajeros a cargar explosivos al camión, que se dirigieron al municipio e intentaron parquearlo al frente de la Estación de Policía; y que, como un agente no permitió que estacionaran el vehículo en ese lugar, lo dejaron al frente del Hotel “El Pescador”, ubicado a 12.5 metros del Comando [hechos probados 10.1, 10.2, 10.3 y 10.11].

También quedó probado que a las 8:50 a.m. las FARC detonaron entre 80 y 100 kilos de explosivos y que la detonación produjo la muerte de Luis Arturo Agudelo Carvajal y Porfidio Aricapa Uchima, dejó heridos a Carlos Arlen Giraldo Monsalve, Sol Mery Salazar Restrepo y María Ávila Martínez Bejarano y afectó los inmuebles con número de matrícula: 034-0038404, 034-0004095, 034-0004290, 034-0016504, 034-0013593, 034-0009614, 034-0013594, 034-0000905, 034-0001734, 034-0004186, 034-0000987 y 034-6024 y los establecimientos de comercio: *Almacén Goyme, Tienda Scape, Creaciones Fabú, Almacén Hernán, Almacén y Boutique Leymar, Almacén Exclusividades Bucaramanga, Almacén Flandes, Taberna Glotao's, Hotel D' León, Almacén El Pescador, Hotel El Pescador, Hotel Caribe, Novedades Anlly, Almacén País y Regalía, Miscelánea y Mensajería Correccaminos y Almacén Diego* [hechos probados 10.1 y 10.2]. Se probó que no se encontraron solicitudes de protección [hechos probados 10.6, 10.7 y 10.8], que el atentado estuvo dirigido contra la Estación de Policía y que las FARC tenían la intención de tomarse el municipio después de la explosión [hecho probado 10.4].

Sobre las circunstancias que antecedieron el atentado, Rigoberto de Jesús Castañeda Cañas -habitante de Apartadó- declaró en el proceso penal. Narró que a las 7:40 a.m. del día de los hechos pasaba por el relleno sanitario cuando

miembros de las FARC lo retuvieron y le ordenaron que no salieran antes de las 9:20 a.m. Agregó que Alberto Vélez Cañas llegó a ese lugar y le dijo que las FARC hurtaron su volqueta y la cargaron con explosivos; que se escaparon y llamaron a la Estación de Policía, pero la línea estaba ocupada; que como la Fiscalía estaba cerrada, decidieron ir a las oficinas del DAS y cuando iban para allá escucharon una detonación fuerte (f. 274 c. 5).

Asnaldo Córdoba Paternino y Jhony Alexander Restrepo Úsuga -empleados de Alberto Vélez- declararon en el proceso penal que el día de los hechos estaban con Alberto Vélez en el basurero del municipio descargando basura; que entre las 7:10 y 7:30 a.m., miembros de las FARC los detuvieron, les ordenaron subir unas canecas a la volqueta en que se transportaban, hurtaron el vehículo y les advirtieron que no salieran de allí hasta las 9:20 a.m. (f. 275-276 c. 5). Gonzalo Martínez Aguirre -conductor de un vehículo recolector de basura- y Francisco José Pérez Fandiño -empleado de la Alcaldía de Apartadó- también declararon en el proceso penal. Narraron en forma coincidente que el día de los hechos sujetos armados retuvieron a las personas que estaban en el relleno sanitario del municipio y ordenaron que no salieran antes de las 9:20 a.m. (f. 277-278 c. 5).

Los declarantes presenciaron los hechos y su dicho fue claro y responsivo sobre la forma en que integrantes de las FARC ejecutaron el atentado terrorista, hurtaron el vehículo y lo cargaron con explosivos. Además, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad rindieron informes investigativos que dan cuenta del atentado terrorista en similar sentido [hecho probado 10.2].

Jairo de Jesús Hincapié Villegas, Jairo Osorio Guevara, Carlos René Vélez Betancur, Fidel Antonio López Villegas, Álvaro de Jesús Zuluaga Villegas, Luz Mary Quiceno Garcés, Mirley Patricia Vallejo, Manuel Hernández y Marta Lucía Vélez Daza -residentes de Apartadó a la fecha del atentado- declararon que los habitantes del municipio “decían” que la guerrilla amenazó a la policía; que había “rumores” que la guerrilla “iba a entrar” al municipio; y que la “misma policía decía” que estaba amenazada (f. 243, 269, 276, 282-283, 290-291, 297, 302-303, 333, 339, 347, 348, 351-352, 366, 373 y 383 c. 2).

El testigo debe dar cuenta de las razones de tiempo, modo y lugar que le permitieron advertir los hechos tal cual los relata, de manera que se puedan constatar las razones de su dicho. Como el relato de estos testigos se soporta en especulaciones y en comentarios generalizados sobre supuestas amenazas

contra todo el municipio y “la policía”, sin fuentes identificables de esos “rumores”, no acredita la existencia de amenazas concretas sobre la posible ocurrencia de acto violento -en un momento determinado o al menos determinable- contra la Estación de Policía de Apartadó.

Como Nuvia Ester Quiceno Garcés, Francisco Javier Agudelo López, Jaime Alberto Sánchez Restrepo, Alberto de Jesús Vélez Cañas, Adelaida Bermúdez Loaiza, Enna Margarita Trujillo de Guerrero, Francisco Javier Sánchez Aguirre, María Delfina Barbosa de Ardila, Carlos Arlen Giraldo Monsalve, Jairo Alcides Buenaño y Gloria Irene Betancur Rico (f. 225, 232-233, 250-252, 254, 260-262, 272-275, 298, 309-310, 317-320, 334, 367, 374 y 382 c. 2) eran demandantes cuando rindieron su declaración, éstas no pueden valorarse como testimonios sino como declaraciones de parte.

Aunque la declaración de parte y el testimonio son especies del género probatorio denominado declaración<sup>18</sup>, se diferencian en cuanto a la calidad de la persona que declara, pues el testimonio proviene de un tercero ajeno a la controversia y la declaración de parte de quienes conforman uno de los extremos de la *litis*. El artículo 194 CPC dispone que la declaración o interrogatorio de parte es la forma en la que se provoca la confesión judicial. La declaración de parte solo se puede apreciar en los términos del artículo 195.2 CPC, es decir, en aquello que le produzca consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezca a la parte contraria, y con el cumplimiento de los demás requisitos que establece esta norma: (i) que el confesante tenga capacidad y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado, (ii) que recaiga sobre hechos sobre los cuales la ley no exija otro medio de prueba, (iii) que sea expresa, consciente y libre, (iv) que verse sobre hechos personales del confesante y (v) que se encuentre probada, cuando fuere extrajudicial o judicial trasladada.

Como las declaraciones rendidas por los demandantes no versaron sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas a la parte demandante o que favorezcan a la demandada, no es posible deducir confesión judicial pues no se cumplió con el requisito previsto en el artículo 195.2 CPC.

Aunque quedó probado que las FARC detonaron un artefacto explosivo en la Estación de Policía de Apartadó y que esa detonación causó daños a la parte

---

<sup>18</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 17 de julio de 2003, Rad. 24231 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 374, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

demandante, no se acreditó que antes de la ocurrencia de estos hechos existían amenazas concretas de una acción terrorista contra esa institución y que, de ser ello así, la demandada las conociera oportunamente. Para la Policía no era posible advertir con anticipación que los grupos ilegales actuarían ese día en contra de la institución, que no fue objeto de amenazas concretas. Tampoco se puede perder de vista que el municipio de Apartadó se encontraba ubicado en una zona de graves alteraciones de orden público [hecho probado 10.5], en la que las amenazas contra la población y las instituciones del estado eran generalizadas. El atentado no podía ser evitado por las autoridades ya que se produjo de forma imprevista, mediante una acción aislada y sin que existiera sospecha alguna o actividad de inteligencia de la que se pudiera advertir su ocurrencia. Además, aunque un agente de la institución impidió que el “carrobomba” fuera estacionado al frente de la Estación, este no podía evitar que lo parquearan en un sitio cercano, como en efecto ocurrió.

La Sala reitera que en estos eventos en que se imputa omisión, debe tenerse en cuenta que la capacidad de acción de las autoridades no es ilimitada para disuadir la acción de los grupos ilegales. Lo contrario significaría que las autoridades están obligadas a lo imposible, esto es, a poner a disposición de los ciudadanos víctimas de estos delitos la compleja capacidad institucional que se requiere para evitar la detonación de artefactos explosivos. El juez de la administración no puede desconocer la realidad institucional y, después de hechos de esta naturaleza, exigir acciones que desbordaban la capacidad de respuesta de las autoridades.

Según el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 CCA, quien alega un daño debe demostrar su ocurrencia para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo. Como no se probó omisión por parte de las autoridades en garantizar la protección de los demandantes, ni que esa acción armada pudiera preverse y evitarse, no se acreditó una falla del servicio. El daño sufrido por la parte demandante con la detonación de un artefacto explosivo es imputable al hecho exclusivo y determinante de un tercero -la guerrilla de las FARC- y, por tanto, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se negarán las pretensiones.

14. De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

**FALLA:**

**REVÓCASE** la sentencia del 19 de agosto de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO. NIÉGANSE** las pretensiones.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de la Sala  
Salvo voto

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
EDF/OAO

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Aclaro voto

**SALVAMENTO DE VOTO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE CARÁCTER OBJETIVO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RIESGO EXCEPCIONAL / ACTO TERRORISTA / CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / CARGA PÚBLICA / PRODUCCIÓN DEL DAÑO / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO**



[A]l presente asunto le eran aplicables los lineamientos de la sentencia de unificación del 20 de junio de 2017 , en la que la Sección Tercera consideró que “[p]ara que pueda imputarse responsabilidad a la administración a título de riesgo excepcional por los daños derivados de actos violentos de terceros, es necesario que el acto se haya dirigido en contra de altos funcionarios, bienes o elementos representativos del Estado y que el fundamento de imputación, esto es, el riesgo creado por la administración a la población civil o a sus bienes sea cierto y lícito y de naturaleza excepcional, es decir, caracterizado por exceder las cargas públicas en relación con el provecho o utilidad para el Estado y la sociedad” (subrayado añadido). En este asunto, la responsabilidad por los daños materiales e inmateriales irrogados a los demandantes con el atentado perpetrado en Apartadó el 27 de febrero de 1997 era, a mi juicio, imputable al Estado, aunque no bajo los elementos de un título subjetivo, sino específicamente bajo el título del riesgo excepcional.

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia del 20 de junio de 2017; Exp. 18860; C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN C**

#### **SALVAMENTO DE VOTO**

**Consejero: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Bogotá D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 05001-23-31-000-1999-00132-01(36221)**

**Actor: MARÍA FIDELINA LÓPEZ VIDALES Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Con el debido respeto por las decisiones de la Subsección, expongo a continuación, sucintamente, el motivo que me separa de la decisión adoptada por la mayoría al resolver la acción de reparación directa incoada por María Fidelina López Vidales y otros, contra la Nación, representada por el Ministro de Defensa, Policía Nacional y otros, con la pretensión de que se declarara patrimonialmente responsable de los daños ocasionados con la explosión de un artefacto cerca de la estación de policía del municipio de Apartadó, el 27 de febrero de 1997:

A mi juicio, al presente asunto le eran aplicables los lineamientos de la sentencia de unificación del 20 de junio de 2017<sup>19</sup>, en la que la Sección Tercera consideró que “[p]ara que pueda imputarse responsabilidad a la administración a título de riesgo excepcional por los daños derivados de actos violentos de terceros, es necesario que el acto se haya dirigido en contra de altos funcionarios, bienes o elementos representativos del Estado y que el fundamento de imputación, esto es, el riesgo creado por la administración a la población civil o a sus bienes sea cierto y lícito y de naturaleza excepcional, es decir, caracterizado por exceder las cargas públicas en relación con el provecho o utilidad para el Estado y la sociedad” (subrayado añadido).

En este asunto, la responsabilidad por los daños materiales e inmateriales irrogados a los demandantes con el atentado perpetrado en Apartadó el 27 de febrero de 1997 era, a mi juicio, imputable al Estado, aunque no bajo los elementos de un título subjetivo, sino específicamente bajo el título del riesgo excepcional.

En esos términos me permito, con todo respeto, dejar sentado mi salvamento de voto.

***Fecha ut supra,***

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
**Magistrado**

**ACLARACIÓN DE VOTO / PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER OBJETIVO / DAÑO ESPECIAL / RIESGO EXCEPCIONAL / PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD / ATAQUE POR GRUPO AL MARGEN DE LA LEY**

[P]ara los casos en los que se debate la responsabilidad de la Administración por actos terroristas dirigidos contra alguna de las instituciones representativas del Estado, no se ha privilegiado algún título de imputación. Por lo anterior, no comparto las afirmaciones contenidas en el fallo referentes a que: i) los títulos de imputación de daño especial y riesgo excepcional no son aplicables tratándose de daños generados por terceros en el caso actos terroristas, ii) como los ciudadanos disfrutaban de los beneficios de la seguridad del Estado, a ellos “también corresponde soportar las cargas que se derivan de la existencia del Estado, incluidas, las consecuencias de las acciones armadas de los grupos al margen de la ley en su contra”; iii) los títulos objetivos de imputación no se soportan en el derecho de daños, sino en criterios de solidaridad y iv) cuando no existe falla del

---

<sup>19</sup> Exp. 18860.

servicio, la responsabilidad por hechos terroristas se atribuye automáticamente al hecho de un tercero. Como explicaré, a mi juicio, estas afirmaciones no solo desconocen lo reglado en el artículo 90 de la Constitución de 1991 sobre el régimen de responsabilidad estatal, sino también la teoría del derecho de daños que al respecto se ha construido.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 90**

**ACLARACIÓN DE VOTO / PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / HECHO DAÑOSO / CAUSACIÓN DEL DAÑO / FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL / INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA / EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / ATAQUE POR GRUPO AL MARGEN DE LA LEY**

Pese a que, desde antes de la expedición de la Constitución de 1991, el Consejo de Estado desarrolló una teoría de responsabilidad estatal que incluía títulos objetivos de imputación, lo cierto es que las condenas por responsabilidad extracontractual se fundaban mayoritariamente en la responsabilidad aquilina o civilista, según la cual la reparación solo procedía bajo el régimen de falla o responsabilidad subjetiva cuando el servicio había funcionado mal o tardíamente. Por ello, con el propósito de abarcar todos los títulos de imputación vigentes, la Carta Política incluyó una cláusula general de responsabilidad, según la cual, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Como puede observarse, la disposición constitucional no regló bajo cual título debía realizarse la imputación de la responsabilidad, pues simplemente previó que el Estado debía responder cuando el hecho dañoso le fuera atribuible. Sin embargo, esta Corporación reconoció que dicho artículo resultaba comprensivo de todos los regímenes de imputación por lo que era posible acudir a cualquier título de imputación. (...) Posteriormente, se consideró que había eventos en los cuales el estudio de la imputación debía definirse a través de naturaleza objetiva.

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia del 2 de febrero de 1984; Exp. 2744, de 20 de febrero de 1989; Exp. 4655, de 12 de julio de 1993; Exp. 7622, del 8 de mayo de 1995; Exp. 8118, del 19 de abril de 2012; Exp. 21215, del 6 de julio de 2020; Exp. 51317, de 28 de febrero de 2020; Exp. 41001-23-31-000-2012-00169-01, del 5 de marzo de 2015; Exp. 30102, del 28 de febrero de 2020; Exp. 52851; C.P. Nicolás Yepes Corrales y del 6 de julio de 2020; Exp. 51317; C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

**ACLARACIÓN DE VOTO / PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / ACTO TERRORISTA / ATAQUE TERRORISTA / FUNCIONES DEL JUEZ / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / CONCEPTO DE FALLA DEL SERVICIO / PRESUPUESTOS DE LA FALLA DEL SERVICIO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

[E]l título de imputación dentro de los casos en los que se alegue la responsabilidad estatal por hechos perpetrados por grupos al margen de la ley no se define, a priori, por tratarse de un “hecho terrorista”, sino que corresponderá al juez, frente a cada caso concreto, fijar el régimen aplicable y la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que se habrá de adoptar. Como corolario de lo anterior, los títulos de imputación aplicables por el juez deben guardar sintonía con la realidad probatoria que se presenta en el caso concreto de manera que la solución que se ofrezca atienda realmente los principios constitucionales que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado, así como a los fines y deberes de éste. Esto no significa que en estos casos se avale una cláusula de responsabilidad ilimitada, lo que ello busca es darle efecto útil a lo reglado en el artículo 90 Superior, que como se dijo, no privilegió ningún título de imputación y, por ende, impide que, en estos casos, el juez se limite el estudio a uno solo, esto es, la falla del servicio. (...) pese que la falla en el servicio “ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado”, incluso tratándose de actos violentos de terceros, lo cierto es que, en estos eventos, excepcionalmente y según el caso, se ha acepta la inclusión de otros títulos de responsabilidad objetivos de imputación. En tanto, será el juez de cara a los hechos probados y demás particularidades del caso concreto, el que determinará el título de atribución aplicable, sin estar circunscrito únicamente a la falla del servicio, como lo afirma la sentencia objeto de aclaración.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 90

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia del 8 de mayo de 2020; Exp. 54148; C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, del 5 de julio de 1991; Exp. 6014, del 29 de abril de 1994; Exp. 7136; C.P. Juan De Dios Montes Hernández y del 23 de septiembre de 1994; Exp. 8577.

**ACLARACIÓN DE VOTO / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR ATAQUE TERRORISTA / ACTO TERRORISTA / ATAQUE TERRORISTA / PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD / PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA / FUNCIONES DEL JUEZ / DEBERES DEL JUEZ / PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER OBJETIVO / TEORÍA DEL RIESGO / RIESGO EXCEPCIONAL / DAÑO ESPECIAL / FALLA DEL SERVICIO / FINES DEL ESTADO / DEBERES DEL ESTADO**

[S]i bien en los años noventa, la jurisprudencia del Consejo de Estado cimentó las condenas estatales por actos terroristas en el principio de solidaridad, ello no significa que los regímenes objetivos de imputación no correspondan al derecho de daños, pues dichos títulos son aceptados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como idóneos, en aquellos casos en los que la falla del servicio resulta insuficiente o inadecuada para determinar la imputación del hecho dañoso. (...) En efecto, los regímenes objetivos de imputación responden a una teoría de la responsabilidad acuñada a principios del siglo XX, fundada en la protección a la víctima del hecho dañoso, bajo la idea de que todo daño debe ser reparado con independencia de si el agente actuó o no con culpa, y que, por consiguiente, analiza quien debe responder por el daño sufrido cuando no puede ser atribuido a título de culpa. Es por esta razón por la que, primigeniamente, se sustentó, en la denominada “teoría del riesgo”. Así pues, los denominados títulos objetivos tienen como propósito fundar la responsabilidad en conceptos como la teoría del riesgo,

el desbalance de las cargas públicas y el principio de confianza, entre otros, cuando la culpa o negligencia no son suficientes para sustentar el juicio de responsabilidad. Bajo este panorama es claro que, contrario a lo asegurado en la sentencia objeto de aclaración, los títulos de imputación objetivos se encuentran comprendidos en el concepto de derecho de daños; cosa distinta es que aquellos solo apliquen eventualmente, de un lado, cuando la falla del servicio no permita sustentar la condena, y de otro, cuando el juez, en aplicación del principio *iura novit curia* y dadas las condiciones de cada caso concreto, considere que debe aplicarse determinado título de imputación para que la solución que se ofrezca atienda realmente los principios constitucionales que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado, así como a los fines y deberes de éste.

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR ATAQUE TERRORISTA / ACTO TERRORISTA / ATAQUE TERRORISTA / ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / PRINCIPIO DE DISTINCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / ATAQUE POR GRUPO AL MARGEN DE LA LEY / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DERECHO A LA SEGURIDAD / CONVENIO DE GINEBRA**

Acorde al derecho internacional humanitario y según lo dispuesto en los artículos 48 y 52 del Protocolo I del Convenio de Ginebra, las personas ajenas al conflicto y sus bienes no pueden ser objeto de ataques, pues estos solo pueden dirigirse en contra de los objetivos militares, sobre los cuales y bajo circunstancias de orden público, es esperable que se perpetre un atentado terrorista que contribuya a la acción militar del enemigo o con el fin de obtener una ventaja en la guerra, respecto del cual, a pesar de que el Estado incurra en una falla del servicio, sí sería el creador del riesgo de la actuación del grupo subversivo como contraparte del conflicto armado. Además, aceptar que los ciudadanos deban soportar los riesgos de ataques en contra de las instituciones del Estado -bien sea que representen objetivos militares o no-, implica imponer una carga carente de título jurídico habilitante, así, ni la Constitución ni la ley establecen una disposición de tal naturaleza, razón por la cual, si el daño no encuentra sustento en el ordenamiento jurídico, no habría razón alguna para exigir que se asuma por alguna persona. Adicionalmente, la presencia del Estado a través de la fuerza pública y militar - como en el caso concreto- tiene el objetivo de brindar seguridad y protección, porque ese es su deber legal y constitucional, sin que el cumplimiento de ese deber pueda generar una situación de inmunidad estatal para no reparar las situaciones cuando se presenten daños.

**FUENTE FORMAL: CONVENIO DE GINEBRA - ARTÍCULO 48 / CONVENIO DE GINEBRA - ARTÍCULO 52**

**ACLARACIÓN DE VOTO / DAÑO CAUSADO POR HECHO DEL TERCERO / IMPREVISIBILIDAD DEL HECHO DEL TERCERO / INEXISTENCIA DEL HECHO DEL TERCERO / IRRESISTIBILIDAD DEL HECHO DEL TERCERO / REQUISITOS DEL HECHO DEL TERCERO / INEXISTENCIA DE LA FALLA DEL SERVICIO / CAUSAL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO**

[E]l hecho del tercero es un eximente de responsabilidad que busca “romper” la imputación, y no se puede configurar de manera automática, sino que requiere de la acreditación de los elementos que lo configuran. (...) aunque fácticamente podría concluirse que los hechos terroristas siempre serán causa de un tercero, pues resulta evidente que fueron cometidos por un grupo armado al margen de la

ley, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico corresponde verificar que en efecto se materializó la causal eximente de responsabilidad, es decir, corresponde establecer conforme a las pruebas y demás elementos de convicción que: i) la única causa del daño es el hecho del tercero; ii) que el daño es imputable a ese tercero así no esté identificado y iii) que sea imprevisible e irresistible y solo en la medida que esto quede acreditado podrá hablarse de la configuración del hecho de un tercero como eximente de responsabilidad. En consecuencia, contrario a lo afirmado por la sentencia del 8 de junio de 2021, el simple hecho de no encontrar acreditada la falla en el servicio no deriva, al menos no automáticamente, en la configuración de la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante de un tercero.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN C**

#### **ACLARACIÓN DE VOTO**

**Consejero: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 05001-23-31-000-1999-00132-01(36221)**

**Actor: MARÍA FIDELINA LÓPEZ VIDALES Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

#### **ACLARACIÓN DE VOTO**

---

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Subsección, procedo a exponer las razones por las cuales aclaro mi voto en la sentencia del 8 de junio de 2021, a través de la cual se revocó la sentencia de primera instancia que había accedido parcialmente a las pretensiones de las demandas acumuladas, y en su lugar, se negó la reparación solicitada al no encontrarse probada la falla del servicio por parte de las autoridades demandadas.

En efecto, aunque comparto la decisión adoptada, esto es, que la sentencia de primera instancia debía ser revocada porque no había lugar a acceder a las

pretensiones de la demanda, estimo necesario precisar que para los casos en los que se debate la responsabilidad de la Administración por actos terroristas dirigidos contra alguna de las instituciones representativas del Estado, no se ha privilegiado algún título de imputación.

Por lo anterior, no comparto las afirmaciones contenidas en el fallo referentes a que: i) los títulos de imputación de daño especial y riesgo excepcional no son aplicables tratándose de daños generados por terceros en el caso actos terroristas, ii) como los ciudadanos disfrutaban de los beneficios de la seguridad del Estado, a ellos *“también corresponde soportar las cargas que se derivan de la existencia del Estado, incluidas, las consecuencias de las acciones armadas de los grupos al margen de la ley en su contra”*; iii) los títulos objetivos de imputación no se soportan en el derecho de daños, sino en criterios de solidaridad y iv) cuando no existe falla del servicio, la responsabilidad por hechos terroristas se atribuye automáticamente al hecho de un tercero.

Como explicaré, a mi juicio, estas afirmaciones no solo desconocen lo reglado en el artículo 90 de la Constitución de 1991 sobre el régimen de responsabilidad estatal, sino también la teoría del derecho de daños que al respecto se ha construido. Veamos:

## **1. El artículo 90 Superior no privilegió ningún título de imputación**

Pese a que, desde antes de la expedición de la Constitución de 1991, el Consejo de Estado desarrolló una teoría de responsabilidad estatal que incluía títulos objetivos de imputación<sup>20</sup>, lo cierto es que las condenas por responsabilidad extracontractual se fundaban mayoritariamente en la responsabilidad aquilina o civilista, según la cual la reparación solo procedía bajo el régimen de falla o responsabilidad subjetiva cuando el servicio había funcionado mal o tardíamente.

Por ello, con el propósito de abarcar todos los títulos de imputación vigentes<sup>21</sup>, la

---

<sup>20</sup> Con la sentencia de 29 de julio de 1947 proferida en el caso “El Siglo S.A. Vs. La Nación” se aplicó el título de imputación por daño especial; después con sentencia de 2 de febrero de 1984, en el expediente 2744, se reconoció la figura jurídica del “riesgo excepcional”; y más adelante con la sentencia de 20 de febrero de 1989 en el expediente 4655 se adoptó el concepto de falta con base en la falla presunta del servicio. Estos fueron los primeros antecedentes de la aplicación de títulos objetivos de imputación en nuestro sistema judicial administrativo

<sup>21</sup> En la Ponencia presentada ante la Asamblea Nacional Constituyente para la inclusión de este artículo *“Por otra parte, conviene señalar que el régimen que se propone en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no se limita a su mera consagración expresa a nivel*

Carta Política incluyó una cláusula general de responsabilidad, según la cual, “*El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas*”. Como puede observarse, la disposición constitucional no regló bajo cual título debía realizarse la imputación de la responsabilidad, pues simplemente previó que el Estado debía responder cuando el hecho dañoso le fuera atribuible.

Sin embargo, esta Corporación reconoció que dicho artículo resultaba comprensivo de todos los regímenes de imputación por lo que era posible acudir a cualquier título de imputación. Así, en sentencia del año 1993 concluyó que:

*“No obstante lo anterior, la denominada imputación jurídica (imputatio iure) 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 o regímenes de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política”<sup>22</sup>.*

Posteriormente, se consideró que había eventos en los cuales el estudio de la imputación debía definirse a través de naturaleza objetiva, en tal sentido en sentencia de 1995 se indicó que:

*“La noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar. La diferencia estriba, en consecuencia, en los títulos jurídicos de imputación del daño, determinantes de la causalidad jurídica más allá de la simple causalidad material que se deriva del nexo causal. Así, mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, serán títulos jurídicos de imputación, por ejemplo, ‘los mandatos de la buena fe, igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos’ (art. 28, ley 80 de 1993), en la extracontractual lo serán, además, la falla del servicio que es el título de imputación más frecuente, cualquiera que sea el sistema que para su prueba se adopte; la culpa personal en nexo con el servicio, prevista, para citar algunas disposiciones en el inciso 2o. del artículo 90 de la C. N. Y en el 77 del C.C.A.; la igualdad de las personas ante la ley (art. 13 de la C. N.); la proporcionalidad en la distribución de las cargas públicas (art. 95 No. 9 y 216 de la C. N., entre otros); el riesgo excepcional establecido, por ejemplo, por la ley 104 de 1993 o en el*

---

*constitucional, sino que, además incorpora los más modernos criterios sobre la materia, consistentes en radicar el fundamento de esa responsabilidad en el daño antijurídico y en su imputabilidad al órgano estatal. De esta manera se resuelve el problema que hoy ya plantea la evidente insuficiencia del criterio de la llamada “falla del servicio público”, dentro de la cual no caben todas las actuales formas y casos de responsabilidad patrimonial, tales como el de “la responsabilidad por daño especial”.*

*“En otras palabras, se desplaza el soporte de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de un título jurídico válido y que exceda el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social”. (Se subraya)*

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de julio 12 de 1993, expediente 7622.



*decreto 444 del mismo año; el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia (art. 40 del C. de P. C., 414 del C. de P.P. etc.) la inconstitucionalidad de la ley declarada judicialmente, y principios de justicia y equidad como éste del no enriquecimiento sin causa”<sup>23</sup>.*

Bajo este mismo derrotero y al analizar un caso en el que se estudiaba si un hecho terrorista perpetrado por un grupo al margen de la ley daba lugar a la responsabilidad estatal, la Sección Tercera en sentencia de unificación de abril de 2012, concluyó que:

*“[e]l 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”<sup>24</sup>.*

Bajo este contexto, la Sección Tercera en sus subsecciones, ha venido sostenido que la Constitución de 1991 no privilegió ningún título de imputación en particular<sup>25</sup> y, por consiguiente, en aplicación del principio *iura novit curia*, corresponde al juez definir, frente a cada caso concreto, el régimen aplicable y la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que se habrá de adoptar<sup>26</sup>.

En consecuencia y, contrario a lo asegurado en la sentencia objeto de aclaración, el título de imputación dentro de los casos en los que se alegue la responsabilidad

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de el 8 de mayo de 1995, expediente 8118.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, radicación 19001-23-31-000-1999-00815-01 NI. 21215.

<sup>25</sup> Al respecto consultar, entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección b, sentencia del 6 de julio de 2020, radicación 13001-33-31-001-1999-00344-01 NI 51317; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 28 de febrero de 2020 radicación 41001-23-31-000-2012-00169-01. Consejo de Estado, Sección tercera, subsección b, sentencia del 5 de marzo de 2015, radicación 50001-23-31-000-2002-00375-01 NI 30102; consejo de Estado, Sección Tercera, subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2020, radicación 41001-23-31-000-2012-00169-01 NI 52851

<sup>26</sup> En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que “no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas deben 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 de imputación o una motivación diferente.” Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección b, sentencia del 6 de julio de 2020, radicación 13001-33-31-001-1999-00344-01 NI 51317

estatal por hechos perpetrados por grupos al margen de la ley no se define, *a priori*, por tratarse de un “hecho terrorista”, sino que corresponderá al juez, frente a cada caso concreto, fijar el régimen aplicable y la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que se habrá de adoptar. Como corolario de lo anterior, los títulos de imputación aplicables por el juez deben guardar sintonía con la realidad probatoria que se presenta en el caso concreto de manera que la solución que se ofrezca atienda realmente los principios constitucionales que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado, así como a los fines y deberes de éste.

Esto no significa que en estos casos se avale una cláusula de responsabilidad ilimitada, lo que ello busca es darle efecto útil a lo reglado en el artículo 90 Superior, que como se dijo, no privilegió ningún título de imputación y, por ende, impide que, en estos casos, el juez se limite el estudio a uno solo, esto es, la falla del servicio.

Así las cosas, pese que la falla en el servicio “*ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado*”<sup>27</sup>, incluso tratándose de actos violentos de terceros, lo cierto es que, en estos eventos, excepcionalmente y según el caso, se ha acepta la inclusión de otros títulos de responsabilidad objetivos de imputación<sup>28</sup>. En tanto, será el juez de cara a los hechos probados y demás particularidades del caso concreto, el que determinará el título de atribución aplicable, sin estar circunscrito únicamente a la falla del servicio, como lo afirma la sentencia objeto de aclaración.

En consecuencia, según mi criterio, los argumentos esbozados en la sentencia del 8 de junio de 2021 para descartar de plano los títulos objetivos de imputación en el caso de hechos violentos ejecutados por terceros, no pueden ser acogidos,

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, radicación 05001-23-31-000-2010-02008-01 NI 54148

<sup>28</sup> Aunque el Consejo de Estado ha reconocido que en estos casos podría aplicarse el título de daño especial, lo cierto es que existen voces disidentes que sostienen que no es posible acuñar este título de imputación, de forma que la responsabilidad bajo el título objetivo de imputación por actos violentos de terceros solo aplica por riesgo excepcional. Lo anterior, toda vez que uno de los requisitos de procedencia del daño especial es que la actuación lícita del Estado cause un desequilibrio de las cargas públicas, en tanto, la acción terrorista generalmente proviene de terceros, lo que impide tener por acreditado ese elemento. Sobre este particular consultar: M'Causland Sánchez. María Cecilia. *Responsabilidad del Estado por daños causados por actos violentos de terceros*. Carlos Bernal Pulido y Jorge Fabra Zamora [Ed.]. *La Filosofía de la Responsabilidad Civil*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013. P.549 y sgtes.

toda vez que desconocen el tenor del artículo 90 de la constitucional y el alcance que tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado le ha asignado.

## **2. La responsabilidad objetiva sí responde a la teoría del derecho de daños**

Ahora bien, en el fallo aclarado, se afirma que “[l]a aplicación de teorías objetivas de responsabilidad en estos casos, se soporta más en criterios de solidaridad, que en las categorías de la responsabilidad civil del Estado. Estos títulos de imputación no son aplicables para definir a quién corresponde el deber de indemnizar por actos terroristas de terceros contra instituciones del Estado”.

Sobre el punto, lo primero a precisar, es que si bien en los años noventa<sup>29</sup>, la jurisprudencia del Consejo de Estado cimentó las condenas estatales por actos terroristas en el principio de solidaridad, ello no significa que los regímenes objetivos de imputación no correspondan al derecho de daños, pues dichos títulos son aceptados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como idóneos, en aquellos casos en los que la falla del servicio resulta insuficiente o inadecuada para determinar la imputación del hecho dañoso.

En efecto, los regímenes objetivos de imputación responden a una teoría de la responsabilidad acuñada a principios del siglo XX<sup>30</sup>, fundada en la protección a la víctima del hecho dañoso, bajo la idea de que todo daño debe ser reparado con independencia de si el agente actuó o no con culpa, y que, por consiguiente, analiza quien debe responder por el daño sufrido cuando no puede ser atribuido a título de culpa. Es por esta razón por la que, primigeniamente, se sustentó, en la denominada “teoría del riesgo”<sup>31</sup>.

Así pues, los denominados títulos objetivos tienen como propósito fundar la responsabilidad en conceptos como la teoría del riesgo, el desbalance de las

---

<sup>29</sup> Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 1991, radicación 6014 y Sección Tercera, sentencia 29 de abril de 1994, radicación 7136; Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 1994 radicación 8577.

<sup>30</sup> Velásquez Posada Obdulio. *Responsabilidad Civil Extracontractual*. Segunda Edición. Ed. Temis. Bogotá, 2013, pág. 32

<sup>31</sup> La discusión sobre qué régimen de responsabilidad debe privilegiarse no es novedosa, incluso los hermanos Mazeaud, expresan la disyuntiva entre la responsabilidad subjetiva y objetiva así: “Tal es la cuestión que separa a los autores, por defender los unos la teoría clásica y tradicional de la culpa, y por negar los otros la necesidad de la culpa y adoptar la llamada teoría del riesgo”. Citado en Velásquez Posada Obdulio. Ob. Cit. Pág.33

cargas públicas y el principio de confianza, entre otros<sup>32</sup>, cuando la culpa o negligencia no son suficientes para sustentar el juicio de responsabilidad.

Bajo este panorama es claro que, contrario a lo asegurado en la sentencia objeto de aclaración, los títulos de imputación objetivos se encuentran comprendidos en el concepto de derecho de daños; cosa distinta es que aquellos solo apliquen eventualmente, de un lado, cuando la falla del servicio no permita sustentar la condena, y de otro, cuando el juez, en aplicación del principio *iura novit curia* y dadas las condiciones de cada caso concreto, considere que debe aplicarse determinado título de imputación para que la solución que se ofrezca atienda realmente los principios constitucionales que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado, así como a los fines y deberes de éste.

En efecto, el principio de solidaridad, de raigambre constitucional y que tiene una estrecha relación con la igualdad, es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, que le impone la realización de actuaciones para beneficiar a los más vulnerables, pero no tiene un carácter absoluto e ilimitado, pues puede ser limitado con base en un juicio de razonabilidad y proporcionalidad, cuando deba ceder ante otros principios, valores y objetivos constitucionales, así, en tratándose del daño especial, se constituye en un fundamento complementario de la obligación de indemnizar, pero no de manera autónoma o principal, pues para configurarse la responsabilidad estatal, se requiere que el daño antijurídico resulte imputable al Estado, bien sea por causarlo materialmente, obrando ilícita o lícitamente y, en este último caso rompiendo el equilibrio de las cargas públicas al haber permitido o facilitado con su actuación, que se causara un daño por terceros. Por lo anterior, al afirmar -en la sentencia- que los títulos objetivos de imputación obedecen a la solidaridad, es desconocer la obligación de verificar la existencia de los elementos estructurales de la obligación de indemnizar, especialmente la imputación<sup>33</sup>.

### **3. Los ciudadanos no están en el deber de soportar los hechos de terceros cuando el objetivo del ataque es un bien estatal considerado objetivo militar**

---

<sup>32</sup> KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aida/ PARELLADA, Carlos. Responsabilidad civil. Capítulo X. Factores objetivos de atribución. Editorial Hammurabi S.R.L., Buenos Aires, 1997

<sup>33</sup> M'Causland Sánchez, M. C. (2013). Responsabilidad del Estado por daños causados por actos violentos de terceros. En C. Bernal Pulido y J. Fabra Zamora (Ed.), La Filosofía de la Responsabilidad Civil (555-569). Universidad Externado de Colombia. Disponible en [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4210/MAGGC-spa-2013-Responsabilidad\\_del\\_Estado\\_por\\_danos\\_causados\\_por\\_actos\\_violentos\\_de\\_terceros?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4210/MAGGC-spa-2013-Responsabilidad_del_Estado_por_danos_causados_por_actos_violentos_de_terceros?sequence=1&isAllowed=y)

En la providencia objeto de aclaración se afirma que corresponde a los ciudadanos soportar los ataques contra las instituciones del Estado, toda vez que estos se benefician de su seguridad. Sin embargo, no comparto esta posición, habida cuenta que primero se debe verificar si el Estado fue el creador del riesgo originador de la actuación del tercero, para lo cual es necesario establecer si ello ocurrió dentro del conflicto armado interno que se vive en el país, lo cual genera como consecuencia que algunas instituciones representativas del Estado se conviertan en objetivos militares.

Acorde al derecho internacional humanitario y según lo dispuesto en los artículos 48 y 52 del Protocolo I del Convenio de Ginebra<sup>34</sup>, las personas ajenas al conflicto y sus bienes no pueden ser objeto de ataques, pues estos solo pueden dirigirse en contra de los objetivos militares, sobre los cuales y bajo circunstancias de orden público, es esperable que se perpetre un atentado terrorista que contribuya a la acción militar del enemigo o con el fin de obtener una ventaja en la guerra, respecto del cual, a pesar de que el Estado incurra en una falla del servicio, sí sería el creador del riesgo de la actuación del grupo subversivo como contraparte del conflicto armado.

Además, aceptar que los ciudadanos deban soportar los riesgos de ataques en contra de las instituciones del Estado -bien sea que representen objetivos militares o no-, implica imponer una carga carente de título jurídico habilitante, así, ni la Constitución ni la ley establecen una disposición de tal naturaleza, razón por la cual, si el daño no encuentra sustento en el ordenamiento jurídico, no habría razón alguna para exigir que se asuma por alguna persona. Adicionalmente, la presencia del Estado a través de la fuerza pública y militar -como en el caso concreto- tiene el objetivo de brindar seguridad y protección, porque ese es su

---

<sup>34</sup> “Artículo 48 - Norma fundamental. A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares”.

“Artículo 52 - Protección general de los bienes de carácter civil.

1. Los bienes de carácter civil no serán objeto de ataques ni de represalias. Son bienes de carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares en el sentido del párrafo 2.

2. Los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida.

3. En caso de duda acerca de si un bien que normalmente se dedica a fines civiles, tal como un lugar de culto, una casa u otra vivienda o una escuela, se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que no se utiliza con tal fin.”

deber legal y constitucional, sin que el cumplimiento de ese deber pueda generar una situación de inmunidad estatal para no reparar las situaciones cuando se presenten daños.

#### **4. La ausencia de falla no constituye automáticamente en el hecho de un tercero.**

Finalmente, estimo que no resulta acertado afirmar que *“en los casos en los que no se acredite falla del servicio en atentados, enfrentamientos o tomas guerrilleras, el daño resulta atribuible al hecho exclusivo y determinante de un tercero”*. Lo anterior, porque: i) aquellos son elementos independientes de la responsabilidad y ii) el hecho del tercero como causal eximente debe ser exclusiva y estar acreditada.

Respecto a lo primero, debe señalarse que el hecho del tercero es un eximente de responsabilidad que busca “romper” la imputación, y no se puede configurar de manera automática, sino que requiere de la acreditación de los elementos que lo configuran.

Y frente a lo segundo, porque aunque fácticamente podría concluirse que los hechos terroristas siempre serán causa de un tercero, pues resulta evidente que fueron cometidos por un grupo armado al margen de la ley, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico corresponde verificar que en efecto se materializó la causal eximente de responsabilidad, es decir, corresponde establecer conforme a las pruebas y demás elementos de convicción que: i) la única causa del daño es el hecho del tercero; ii) que el daño es imputable a ese tercero así no esté identificado y iii) que sea imprevisible e irresistible y solo en la medida que esto quede acreditado podrá hablarse de la configuración del hecho de un tercero como eximente de responsabilidad<sup>35</sup>.

En consecuencia, contrario a lo afirmado por la sentencia del 8 de junio de 2021, el simple hecho de no encontrar acreditada la falla en el servicio no deriva, al menos no automáticamente, en la configuración de la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante de un tercero.

En este sentido dejo aclarada mi posición respecto al caso objeto de estudio.

---

<sup>35</sup> Velásquez Posada Obdulio. *Ob cit.* Pág. 749.

Fecha *ut supra*

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

P13