



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTISÉIS (26) ESPECIAL DE DECISIÓN
Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ (E)

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-03-15-000-2022-02265-00 (3491)
Demandantes: Rafael Ángel Agudelo López y Otros
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional
Referencia: Recurso extraordinario de revisión

Temas: Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN- numeral 5 del artículo 250 del CPACA- No se acreditaron los presupuestos necesarios para la procedencia de la causal-No procede para cuestionar la valoración probatoria.

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, a través de la cual se revocó el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del medio de control de reparación directa.

La recurrente plantea la configuración de la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

Demanda inicial

1. El 27 de febrero de 1997, las FARC detonaron un carro bomba frente al Hotel El Pescador, contiguo a la estación de Policía del municipio de Apartadó, Antioquia. La señora María Fidelina López Vidales (Q.E.P.D) y otros afectados por la explosión, entre ellos, el señor Rafael Ángel Agudelo López, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación- Ministerio de Defensa, Policía Nacional. Alegaron la falla en el servicio, ya que no tenían el deber de soportar el atentado terrorista del grupo guerrillero y solicitaron la indemnización de los perjuicios causados.

2. Como sustento de sus demandas, los accionantes expusieron que el atentado terrorista del 27 de febrero de 1997 estaba dirigido en contra de la estación de Policía de Apartadó y que se trataba de un hecho previsible toda vez que los ataques en contra de la fuerza pública eran constantes.

3. Mediante proveído del 1 de diciembre de 1999, el Tribunal Administrativo de Antioquia decretó la acumulación de los procesos en el radicado 1999-0132¹.

¹ Cuaderno principal n.º 2, folios 120 a 124.

4. El 19 de agosto de 2008², el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró administrativamente responsable a la demandada, al estimar que el atentado terrorista perpetrado por las FARC estaba dirigido en contra de la estación de Policía de Apartadó y que pudo haberse prevenido si las autoridades policiales hubieran tomado las precauciones necesarias.

Sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión

5. Corresponde a la decisión adoptada el 8 de junio de 2021³, mediante la cual la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia.

6. Como fundamento de su decisión, la Sección Tercera advirtió que no se probó la omisión del deber de protección de los demandantes, ni que ese ataque pudiera preverse y evitarse; por tanto, al no acreditarse una falla del servicio el daño no era imputable a la Nación. Precisó que el daño sufrido por la parte demandante con la detonación del carro bomba es imputable al hecho exclusivo y determinante de un tercero -la guerrilla de las FARC-.

El recurso extraordinario de revisión

7. La parte recurrente solicitó que se declarara la nulidad de la sentencia de 8 de junio de 2021, proferida por Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, esto es, por *“[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*⁴.

8. Indicó que la sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación incurrió en *“(i) [v]iolación al derecho fundamental del debido proceso por no aplicarse el precedente judicial actual y la normativa constitucional vigente y (ii) [h]aberse configurado la nulidad establecida en el numeral 5° del artículo 133 del Código General del Proceso, es decir, “cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria”*.

9. Explicó que la sentencia se apartó de la normativa y la jurisprudencia vigentes al reseñar como fundamentos normativos de su decisión, un análisis del texto de la Constitución de 1886 reformado por el Acto Legislativo 01 de 1936 y la teoría de la falla relativa del servicio que data del año de 1998 y sobre la cual el Consejo de Estado ha fijado una nueva postura.

10. Finalmente, puso de presente que el 7 de mayo de 2021 envió por correo electrónico un memorial con una *“prueba sobreviniente”* que no fue valorada en la

² Cuaderno principal n.º 4, folios 708-771.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de junio de 2021, M.P. Guillermo Sánchez Luque, Rad. 05001-23-31-000-1999-00132-01(36221)

⁴ SAMAI, índice n.º 2, archivo 9, folios 1 a 17.

sentencia de reparación directa y que contenía un extracto de la grabación de la versión voluntaria rendida por el desmovilizado de las FARC Jhoverman Sánchez en el caso 04 ante la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante la JEP). Aseguró que en esa diligencia el excombatiente reconoció la “*intencionalidad*” de atentar contra la estación de Policía de Apartadó, Antioquia, por tratarse una institución representativa del Estado.

Oposición e intervenciones

11. La Nación – Ministerio de Defensa, Policía Nacional guardó silencio.

12. El Ministerio Público guardó silencio.

Período probatorio

13. En proveído del 23 de junio de 2023⁵, se incorporaron como pruebas el extracto del video de la versión voluntaria rendida por Jhoverman Sánchez en el caso 04 de la JEP y el expediente completo de reparación directa promovido por Rafael Ángel Agudelo López y otros contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional con rad. n°. 05001-23-31-000-1999-00132-01.

II. CONSIDERACIONES

Objeto del recurso extraordinario formulado

14. El problema jurídico se contrae a determinar si la sentencia del 8 de junio de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercer del Consejo de Estado, debe ser revisada por existir una nulidad, en los términos que exige la causal quinta del artículo 250 del CPACA.

La causal de revisión consagrada en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA

15. La causal 5^a de revisión determina que la sentencia será anulable cuando sea portadora de un vicio originado en el mismo acto de adopción, contra el que no proceda recurso de apelación. Sobre esta causal, la Sala Plena del Consejo de Estado⁶ ha manifestado, entre otras cosas, que para su estructuración el vicio debe configurarse al momento mismo de la expedición de la sentencia, de modo que no es procedente controvertir circunstancias que acaecieron con anterioridad a ésta y que debieron ser alegadas cuando ocurrieron. Con esta exigencia, se requiere

⁵ SAMAI, índice 38, archivo 47.

⁶ Ver, entre otras, las siguientes providencias: de 20 de abril de 2004, expediente con número de radicado 11001-03-15-000-1996-0132-01, de 18 de octubre de 2005, expediente con número de radicado 11001-03-15-000-2000-00239-00, de 7 de febrero de 2006, expediente con número de radicado 11001-03-15-000-1997-00150-00, de 9 de marzo de 2010, expediente con número de radicado 1100103150002002-1024-01 y de 31 de mayo de 2011, expediente con número de radicado 1100103150002008-00294-00.

además que el vicio dé cuenta de una irregularidad grave, con capacidad de variar la decisión en caso de no haber estado presente⁷.

16. El Consejo de Estado, además de las nulidades procesales del artículo 133 del CGP, ha identificado otras hipótesis fácticas llamadas a configurar un vicio con el contenido y alcance ya referenciado⁸, entre ellas: (i) haberse dictado fallo con sustento, únicamente, en una prueba obtenida con violación al debido proceso, (ii) haberse dictado fallo condenatorio contra una persona que no fue vinculada al proceso, (iii) proferir una sentencia sin motivarla, (iv) dictar un fallo inhibitorio injustificado, o (v) faltar al principio de congruencia.

Análisis del caso concreto con fundamento en la causal invocada

17. La Sala declarará infundado el recurso extraordinario de revisión, dado que la circunstancia fáctica que se alega no es una situación que configure un vicio de nulidad originado en la sentencia, en los términos de la causal 5ª del artículo 250 del CPACA.

18. En el presente caso, la parte recurrente expuso como sustento de la causal invocada que el *ad quem* vulneró su “*derecho fundamental del debido proceso por no aplicarse el precedente judicial actual y la normativa constitucional vigente*” y se refirió puntualmente a la Constitución de 1886 reformada por el Acto Legislativo 01 de 1936 y el desarrollo de la teoría de la falla relativa. Sobre este aspecto es importante precisar que, si bien la sentencia recurrida reflexionó que de los deberes estatales no se deriva del Estado la calidad de “*asegurador general*”, ello no significa que se hubiera dado aplicación a normas derogadas en la solución del caso concreto. La sentencia recurrida, en párrafos posteriores, señala los escenarios en que los cuales es posible predicar la responsabilidad patrimonial del Estado por actos terroristas dirigidos contra instituciones representativas y los precisa como aquellos en los que (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, o en los eventos en que (ii) 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.

19. Como se observa, el derecho al debido proceso de la parte recurrente no se vulneró por acudir a las fuentes del derecho constitucional; al contrario, estas determinaron el derrotero de la decisión, en el sentido de que vislumbraron que el daño sufrido por la parte recurrente es imputable al hecho exclusivo y determinante de las FARC.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión. Sentencia del 13 de octubre de 2020. Rad. 11001-03-15-000-2019-00119. C.P. Alberto Montaña Plata.

⁸ Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 1 de septiembre de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00266-00(REV). C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 7 de febrero de 2017, Exp. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV); Sentencia de 8 de mayo de 2018, Exp. 11001-03-15-000-1998-00153- 01 (REV).

20. En cuanto a la configuración de una presunta “*nulidad establecida en el numeral 5° del artículo 133 del Código General del Proceso, es decir, "cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria."* La parte recurrente indicó que la sentencia de 8 de junio de 2021, se dictó sin tener en cuenta una “*prueba sobreviniente*” contentiva de una versión voluntaria de un excombatiente de la guerrilla de las FARC en la que admite que ordenó la detonación del carro bomba con el fin de atacar la estación de Policía del municipio de Apartadó.

21. De acuerdo con el aplicativo SAMAI, en el proceso 05001-23-31-000-1999-00132-01(36221), bajo el índice 143, aparece la anotación *registra proyecto* con fecha del jueves 6 de mayo de 2021 y el 8 de junio siguiente se aprobó en la Sala de Subsección. Por consiguiente, la decisión se adoptó conforme a las pruebas legal y oportunamente aportadas al proceso conforme a lo previsto en el artículo 164 CGP, de manera que si solo hasta el día siguiente al registro del proyecto, la parte recurrente allegó por correo electrónico un documento que remite al video de la versión voluntaria rendida el 4 de mayo de 2021 por el excombatiente de las FARC Jhoverman Sánchez ante la JEP sobre los hechos del 27 de febrero de 1997, era de esperarse que, dada su extemporaneidad, esta pieza audiovisual no haya sido mencionada en la sentencia, porque no hizo parte del acervo probatorio.

22. Ahora, sobre las versiones voluntarias rendidas ante la JEP es importante precisar que estas diligencias cerradas al público tienen como principal objetivo que los comparecientes presenten su versión de los hechos. En las versiones voluntarias se busca fundamentalmente acopiar información para que pueda ser tenida en cuenta en el ejercicio de contraste que le corresponde a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; por lo anterior, no es un espacio procesal diseñado para que se reconozcan responsabilidades, lo que no obsta para que, si es la intención de los comparecientes, lo hagan⁹.

23. Visto lo anterior, la parte recurrente pretende invocar a manera de confesión los relatos del exguerrillero de las FARC Jhoverman Sánchez rendidos en versión voluntaria ante la JEP como un argumento nuevo para reabrir el debate sobre la responsabilidad del Estado por actos terroristas contra instalaciones representativas de la institucionalidad. Sobre este aspecto es importante reiterar que las versiones voluntarias son un espacio para el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad, por tanto, contrario a lo esperado por la parte recurrente, una confesión en el marco de las versiones voluntarias no es una prueba suficiente de responsabilidad en el proceso de responsabilidad del Estado. La Corte Constitucional señaló que la confesión durante la versión voluntaria contribuye a la búsqueda de la verdad, sin que la agote procedimentalmente¹⁰.

⁹ Ley 1922 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, artículos 27, 27A y 27B.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-348/19, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

24. Ahora bien, el recurrente alega que la jurisprudencia ha apelado al riesgo excepcional y al daño especial para juzgar casos como el presente, aspecto que dejó de lado la sentencia recurrida, porque argumentó que el único título de imputación procedente era la falla del servicio. Al respecto, la sentencia recurrida sostuvo que:

“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 pronunciamientos¹⁷, 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”.

25. Sin embargo, los argumentos utilizados por el juez ordinario para considerar que en los eventos de actos terroristas no es procedente el daño especial o el riesgo excepcional no son constitutivos de circunstancias que generen nulidad de la sentencia en los términos expuestos (párrafo 16 *ut supra*).

26. Recuerda la Sala que el recurso extraordinario de revisión no es una tercera instancia para cuestionar la actividad interpretativa del juez. El hecho de que la parte recurrente no comparta la decisión no implica que deba hacerse una revisión de fondo de lo decidido en el proceso. Resulta ajeno a la finalidad de este recurso extraordinario el reexamen de asuntos que ya fueron estudiados y decididos en la instancia ordinaria.

27. Así las cosas, comoquiera que no están reunidos los requisitos legales para la procedencia de la causal consagrada en el numeral 5 del artículo 250 del CPACA, la Sala lo declarará infundado.

Costas

28. El artículo 255 del CPACA, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021, establece que “[s]i se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente”. Por su parte, el artículo 365 del Código General del

Proceso (aplicable por remisión expresa del art. 188 del CPACA¹¹) prevé que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, siempre y cuando se demuestren causadas, y en la medida de su comprobación.

29. Como la Nación- Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, no se hizo parte en el proceso, a pesar de haber sido notificada del auto admisorio del recurso, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte impugnante, toda vez que no se causaron expensas ni gastos que deban liquidarse.

III. PARTE RESOLUTIVA

30. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiséis (26) Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Rafael Ángel Agudelo López y otros en contra de la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, dentro del expediente 05001-23-31-000-1999-00132-01.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente 05001-23-31-000-1999-00132-01 al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

MILTON CHAVES GARCÍA
Ausente con excusa

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Ausente con excusa

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

¹¹ "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, *cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*" (se resalta)

*Expediente: 11001-03-15-000-2022-02265-00 (3491)
Demandantes: Rafael Ángel Agudelo López y Otros
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional
Referencia: Recurso extraordinario de revisión*

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF