



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D. C., seis (06) de diciembre de dos mil trece (2013)

Expediente: 29017

Radicación: 070012331000200200386 01

Demandante: Irma Ramona Mancilla

Demandados: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional -
Policía Nacional

Naturaleza: Acción de reparación directa

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 12 de agosto de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, mediante la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ejército Nacional, y se negaron las pretensiones de la demanda contra la Policía Nacional por no encontrarse demostrada la falla en el servicio. La sentencia recurrida será revocada y, en su lugar, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El 30 de mayo de 2002, en el municipio de Arauca – departamento de Arauca, miembros de las FARC detonaron un carro bomba en inmediaciones a la Gobernación de Arauca, específicamente en la carrera 22 entre calles 19 y 20. La onda explosiva afectó varios predios, entre los que se encontraba el inmueble (casa)



correspondiente a la dirección Carrera 22 n.º 19 – 43, de propiedad de la señora Irma Ramona Mancilla.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

Mediante escrito presentado el 20 de septiembre de 2002, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la señora Irma Ramona Mancilla formuló demanda en contra de la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional – Policía Nacional, con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas (fls. 2 - 9 c. ppal):

PRIMERA: Declarar administrativa y extracontractualmente responsable a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, de los perjuicios materiales y morales causados a la señora IRMA RAMONA MANCILLA, como consecuencia de la destrucción parcial del inmueble de su propiedad, ubicado en la Carrera 22 No. 19 – 43 del municipio de Arauca (Arauca), con ocasión del atentado guerrillero contra la Gobernación de Arauca perpetrado el día 30 de mayo de 2002.

SEGUNDA: Condenar, en consecuencia, a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, a pagar a la demandante por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, la suma de CINCUENTA MILLONES (\$50.000.000) DE PESOS.

TERCERA: Condenar a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL, a pagar a la actora los perjuicios morales, equivalentes a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, a la fecha de la sentencia.

CUARTA: Que el valor de las condenas aquí señaladas se actualicen al momento de la sentencia, con base en el índice de precios al consumidor (I.P.C.), según certifique el Departamento Nacional de Estadística DANE, para compensar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda (C.C.A. Art. 178).

QUINTA: Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia y reconocer los intereses comerciales y moratorios una vez quede en firme la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.



SEXTA: Que se condene en costas al demandado.

En la estimación razonada de la cuantía precisó (fl. 4, c. ppal.):

Estimo la cuantía a la fecha de presentación de la demanda, en la suma de OCHENTA Y UN MILLONES (\$81.000.000) DE PESOS M/CTE por la siguiente razón:

PERJUICIOS MATERIALES:

Representado en la modalidad de daño emergente, es el valor necesario para la reconstrucción del inmueble de acuerdo al avalúo pericial que se practicará, el cual estimo en la suma de CINCUENTA MILLONES (\$50.000.000) DE PESOS M/CTE.

PERJUICIOS MORALES:

La angustia y el abatimiento que producen en los demandantes la pérdida de su patrimonio económico que era el esfuerzo de toda la vida y única fuente económica y de subsistencia familiar, debe ser indemnizados así:

Para la demandante la suma equivalente a Cien (100) Salarios Mínimos Legales Mensuales.

TOTAL DE DAÑOS MATERIALES Y MORALES: \$81.000.000

Como fundamento de las pretensiones, argumentó la actora que es la propietaria de un inmueble (casa) ubicado en la Carrera 22 n.º 19 – 43, del municipio de Arauca – departamento de Arauca y que dicho predio se encontraba destinado a su vivienda.

Adujo que, el 30 de mayo de 2002, miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC perpetraron un atentado terrorista contra las instalaciones de la Gobernación de Arauca, consistente en la detonación de un carro bomba en la Carrera 22 entre las calles 19 y 20, y que tuvo como consecuencia la afectación de la estructura del inmueble (casa) de su propiedad.

Sostuvo que como el atentado terrorista se encontraba dirigido exclusivamente contra un objetivo estatal concreto, esto es, la



Gobernación de Arauca, es obligación del Estado restablecer económicamente tanto los daños materiales causados a su inmueble, como la angustia y desesperanza provocada por la lesión al único bien de su patrimonio.

II. Trámite procesal

Contestación de la demanda

La Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que no se encuentra legitimada en la causa por pasiva por cuanto el ataque guerrillero fue dirigido contra la Gobernación de Arauca, y su participación en los hechos se limitó a brindar apoyo luego del atentado terrorista. Además, indica que no se encuentra probado que la destrucción del inmueble fuera causada por el Ejército Nacional y que en el presente caso el título jurídico de imputación a aplicar es el de la falla del servicio, pues corresponde a la parte demandante demostrar la obligación legal incumplida o el cumplimiento inadecuado de la administración para poder establecer responsabilidad administrativa (fls. 25 a 30, c. ppal.).

De igual forma, la Policía Nacional en representación de la Nación se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que los hechos en los cuales se produjo la afectación del inmueble de la demandante no le son imputables, en tanto fueron causados por un tercero. Con base en el anterior argumento propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación (fls. 43 - 48 c. ppal.).

Sentencia de primera instancia

Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas, el 12 de agosto de 2004, el Tribunal Administrativo de Arauca decidió, entre



otros aspectos, declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ejército Nacional y denegar las pretensiones de la demanda contra la Policía Nacional en representación de la Nación por no haberse acreditado la falla en el servicio (fls. 94 a 111 c. ppal. 2.). Consideró que en el presente caso el título de imputación aplicable era el de la falla clásica en el servicio, pero, no se demandó al ente representativo del Estado contra el que se dirigió el ataque terrorista, y la responsabilidad de los organismos encargados de la seguridad ciudadana se encontraba supeditada a la existencia o no de falla en el servicio de vigilancia. Afirmó que el Estado solamente es responsable por actos terroristas cuando el daño se produce en razón a la omisión en la prestación de los servicios de protección y vigilancia, es decir, cuando no utiliza todos los medios a su alcance para repeler, evitar, atenuar el hecho dañoso del tercero. Agregó que en el presente caso el deber de vigilancia recaía sobre la Policía Nacional por disposición de los artículos 216 y 217 de la Constitución Política, normas que encargaron a esa institución el manejo del orden interno, y que por ese motivo debía declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ejército Nacional en representación de la Nación. Así mismo, estimó el *a quo* que la Policía Nacional no incurrió en fallas en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, pues, según las pruebas obrantes en el expediente, dicha entidad realizó diversas actividades tendientes a impedir los atentados terroristas planeados, de ahí que no fuera procedente que fuera declarada su responsabilidad por omisión de sus deberes.

Recurso de apelación

La parte actora solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda (fls. 114 a 121 c. ppal. 2.). Manifestó que en el caso concreto las pretensiones se encontraban encaminadas a reclamar los perjuicios causados por el riesgo excepcional generado al ser atacada la



Gobernación de Arauca con un carro bomba, no por las omisiones en el deber de seguridad y vigilancia de las entidades demandadas. Agregó que no estaba en la obligación de soportar los daños causados con la explosión y que a pesar de que la Gobernación de Arauca no es un establecimiento militar, es deber del Estado responder a título de riesgo excepcional cuando el objetivo del atentado es una entidad estatal concreta, sin importar que tenga o no la calidad de objetivo militar. Por otra parte, indicó que las actividades desplegadas por la Policía Nacional no acreditan un actuar diligente de su parte, ya que la simple realización de operativos en la ciudad no significa que las medidas adoptadas hayan sido eficientes para al prestación del servicio de vigilancia, y no se constató que hubiera sido ubicado personal en los puntos críticos de la ciudad, como lo era el edificio de la Gobernación de Arauca, por lo que se estaría ante una falla en el servicio de seguridad. En conclusión, sostuvo la parte actora que el caso concreto debe ser analizado bajo la teoría del riesgo excepcional o a través de la falla del servicio, al no encontrarse demostrado que se prestó el servicio de vigilancia en forma idónea a la Gobernación de Arauca.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

1. De la jurisdicción, competencia y procedencia de la acción

Por ser las demandadas entidades estatales, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción (art. 82 C.C.A.). Además, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente proceso, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 12 de agosto de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las



pretensiones, que corresponde a la indemnización por concepto perjuicios materiales, supera la exigida por la norma para el efecto¹.

2. De la legitimación en la causa

La legitimación en la causa aparece demostrada en el plenario, por una parte, porque la parte actora es la directamente perjudicada con las afectaciones sufridas por el inmueble de su propiedad y, por la otra, porque es la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Ejército Nacional la entidad a la cual se le imputa el daño.

No obstante lo anterior, comoquiera que el Ejército Nacional en representación de la Nación propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva al estimar que no se encuentra en la obligación de resarcir los daños causados a la actora, esto debido a que el atentado no fue dirigido en su contra, la Sala abordará este tema al analizar el fondo del asunto.

3. De la procedencia y de la caducidad de la acción

En este asunto se pretende que se declare la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Ejército Nacional por los daños padecidos por la señora Irma Ramona Mancilla con la afectación del inmueble de su propiedad el 30 de mayo de 2002, y como la demanda se presentó el 20 de septiembre del mismo año, encuentra la Sala que la acción de reparación directa fue impetrada oportunamente, esto es, dentro de los dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento de los hechos que se le imputan a las demandadas, en los términos del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

¹ La pretensión mayor, correspondiente a los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, estimada en \$50.000.000 (fl. 2, c. ppal.), supera la cuantía requerida en el 2002 -\$36.950.000-, año de presentación de la demanda (fl. 9, c. ppal.), para que un proceso adelantado en acción de reparación directa, fuera considerado de doble instancia.



II. Validez de los medios de prueba

En relación con los hechos de que trata el proceso, obran las pruebas aportadas por las partes y las allegadas por orden del *a quo*. Sobre el particular, la Sala hace las siguientes precisiones:

- Si bien es cierto que en el expediente obran algunos documentos en copia simple, estos podrán ser valorados por cuanto estuvieron a disposición de las partes y no fueron tachados de falsos. Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación en reciente fallo de unificación de jurisprudencia,² consideró que las copias simples tendrán mérito probatorio, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad procesal, en tanto se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no haya sido cuestionada a lo largo del proceso. Adujo la Sala que una interpretación contraria implicaría afectar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

- Durante la inspección judicial practicada por el *a quo* el 27 de junio de 2003 (fls. 42 a 43, c.2.), el apoderado de la demandante aportó siete (7) fotografías que correspondían al lugar inspeccionado (fls. 44 a 47, c. 2.). Debido a que el magistrado sustanciador cotejó el contenido de las fotografías con el estado de la vivienda de la señora Irma Ramona Mancilla y constató que las mismas correspondían con los defectos evidenciados en la diligencia, estas podrán ser valoradas por ser posible determinar su origen, el lugar y la época en que fueron tomadas³.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.

³ Sobre el valor probatorio de las fotografías, ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 23 de marzo de 2011, exp. 19430, M.P. Ruth Stella Correa Palacio y sentencia de 30 de junio de 2011, exp. 18361, M.P. Danilo Rojas Betancourth, entre otras.



III. Problema jurídico

Procede la Sala a determinar si la entidad demandada es responsable por los daños padecidos por la señora Irma Ramona Mancilla, con la afectación de la vivienda de su propiedad, a causa de la detonación de un carro bomba por parte de miembros de las FARC, o si, por el contrario, se configuró el hecho de un tercero como causal de exoneración de responsabilidad y la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ejército Nacional, por no encontrarse dirigido a atentado contra una instalación militar.

IV. Hechos probados

De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso, se tienen probados los siguientes hechos relevantes:

1. La señora Irma Ramona Mancilla es la propietaria del bien inmueble ubicado en la Carrera 22 n.º 19 – 43 del municipio de Arauca – departamento de Arauca, cuya área total es de 854 m² y área construida 163 m² (copia auténtica de la escritura pública número 259 del 27 de febrero de 1995, expedida por el Notario Único del Circulo de Arauca – fl. 10 a 11, c. ppal., y copia simple de certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria número 410 – 29975, con dirección Carrera 22 n.º 19 – 43 del municipio de Arauca, expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Arauca el 22 de julio de 2002 – fl. 12, c. 2.).

2. El 30 de mayo de 2002, miembros de las FARC – EP perpetraron diversos atentados terroristas en el municipio de Arauca – departamento de Arauca como represalia por la buena participación de la población en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar el 26 de mayo de 2002. Uno de los atentados perpetrados por las FARC EP en esa fecha consistió en la detonación de un carro bomba cerca a la



sede de la Gobernación de Arauca, específicamente en la Carrera 22 con Calle 19 esquina, acto terrorista que causó varios daños a edificaciones cercanas, entre las que se encontraba el inmueble (casa) de propiedad de la señora Irma Ramona Mancilla, el cual sufrió graves daños estructurales (copia simple del informe rendido por el jefe de la Seccional de Policía Judicial e Investigación del Departamento de Policía de Arauca el 6 de junio de 2002 – fls. 16 a 24, c. 3.⁴; copia simple de certificación expedida por el Presidente del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Arauca el 11 de junio de 2002 – fl. 10, c. 3.⁵; certificación original expedida por la Unidad de Apoyo a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación el 9 de julio de 2003 – fl. 40, c. 3; testimonio de la señora Gabriela Anave - fls. 14 a 16 c. 2.⁶; testimonio de Carmen Julia Uriola de Colmenares – fls. 17 a 18, c. 2.⁷; inspección judicial del inmueble

⁴ En este informe consignó el Jefe de la SIJIN los siguientes aspectos relevantes: *“Respetuosamente me permito informar a mi Coronel el resultado de la Investigación Técnica, realizada en el municipio de Arauca, posterior a la oleada terrorista sucedida mediante hechos ocurridos el día 30 de mayo del presente (...) en la carrera 21 con calle 24 esquina; (...) en la carrera 22 con calle 19 esquina, y el 1 de junio del presente en la carrera 11 entre calles 19 y 20 (...). El día 30 de mayo, siendo las 23:30 horas, subversivos pertenecientes al Décimo Frente de las FARC EP que delinquen en esta jurisdicción, hicieron activar un carro bomba en la carrera 22 con calle 19 esquina, barrio Centro, frente a las instalaciones de la Gobernación Departamental (...). CONCLUSIONES Por la serie de sucesos que esta viviendo el Departamento, debido a la buena disposición que tuvo la comunidad Araucana durante el pasado proceso electoral (...) se nota con claridad la inconformidad de los grupos subversivos (...), se manifiestan con el terrorismo que atenta contra el Derecho Internacional Humanitario.”*

⁵ Dice esta certificación: *“Que la vivienda cuya propietaria es la señora IRMA RAMONA MANCILLA, identificada con la Cédula de Ciudadanía 24.239.481, ubicada en la Carrera 22 No. 19 – 43 sufrió daños considerables en toda la vivienda, como consecuencia de un atentado terrorista, por motivos ideológicos y políticos, en el marco del conflicto armado interno, perpetrado en la carrera 22 entre calles 19 y 20 detrás de la Gobernación de Arauca, el día 30 de mayo de 2002 (...).”*

⁶ Manifestó la declarante: *“Es referente a los hechos ocurridos con la bomba que le colocaron a la Gobernación, allí en la carrera 21 entre calles 19 y 20, la cual averió completamente la mayoría de las casas de ese sector y entre ellas la de la señora Mancilla, es una casa humilde, de construcción antigua, habitable y a raíz de la bomba, quedó que con poco se mueva se cae.”*

⁷ La declarante afirmó: *“Si , porque a IRMA la conozco hace 40 años y al finado RAMON OROZCO, a ellos la casa se le afectó con la bomba, se la averió el techo, las paredes, no recuerdo el día, ella vive en la carrera 22 con calle 20.”*



realizada por el *a quo* el 27 de junio de 2003 – fls. 42 a 43, c. 2.⁸; fotografías que muestran el inmueble en estado de deterioro, varias grietas y defectos en el techo - fls. 44 a 47 c. 2.).

V. Análisis de la Sala

Se encuentra acreditado el **daño** sufrido por la señora Irma Ramona Mancilla, el cual consistió en la afectación del inmueble de su propiedad con la detonación de un carro bomba por parte de integrantes de las FARC EP el 30 de mayo de 2002, en inmediaciones a la sede de la Gobernación de Arauca, la cual se encuentra ubicada en el municipio de Arauca.

En cuanto a la **imputabilidad** del daño al Estado, en reciente pronunciamiento, la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno señaló que como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco le era dable al juez establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en consideración a las circunstancias particulares que se hayan acreditado dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que aquel estime relevantes dentro del marco de su argumentación.

Ahora bien, frente a la responsabilidad del Estado por los daños causados a la población civil por parte de grupos armados al margen de la ley, consideró la Sala que el título de imputación aplicable al caso que se resolvía en esa oportunidad, esto es, la toma guerrillera al municipio de Silvia -Cauca- perpetrada el 19 de mayo de 1999-, dirigida

⁸ En esta inspección el *a quo* señaló: “La vivienda en mención es construcción antigua y deteriorada con muros en bahareque cubierta en zinc cielo rasos en esterillas de guaduas. El cielo raso de alero frontal, así como el de algunas de sus habitaciones se encuentra al descubierto, todo al parecer producto de la onda explosiva que afectó la vivienda la cual consta de 3 habitaciones y un patio interno con una ramada posterior que sufrió daños leves en su cubierta de zinc (...).”



se vio previamente, proviene del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad^{9, 10}

Por otra parte, esta Corporación también ha venido sosteniendo que aparte de las modalidades básicas de responsabilidad por riesgo, es posible atribuir responsabilidad al Estado por daños ocasionados en el marco del conflicto armado bajo la categoría especial de riesgo denominada *riesgo-conflicto*, la cual se fundamenta, principalmente, en el reconocimiento del conflicto armado interno y en el incumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales que imponen al Estado la obligación de protección a la población civil. De acuerdo con esta categoría especial, corresponde al Estado responder por los perjuicios causados en los atentados terroristas, siempre que se produzcan en el

⁹ [36] *Lo antes dicho, no resulta un razonamiento novedoso, sino que, por el contrario, proviene de vieja data. En sentencia de 7 de abril de 1994, exp 9261 ya la Sección había dicho: “Así las cosas, la Sala concluye que no hay prueba que permita establecer quien disparó el arma que lesionó a la menor. La confusión que se presentó en el enfrentamiento donde hubo fuego cruzado, no permite saber si fue la Policía o la guerrilla la que lesionó a la menor, sin que exista la posibilidad de practicar una prueba técnica sobre el proyectil por cuanto éste salió del cuerpo de la menor. Pero lo que sí no ofrece ninguna duda es que la menor sufrió un daño antijurídico que no tenía porqué soportar, en un enfrentamiento entre fuerzas del orden y subversivos y si bien es cierto aquellas actuaron en cumplimiento de su deber legal, la menor debe ser resarcida de los perjuicios sufridos por esa carga excepcional que debió soportar; por consiguiente, la decisión correcta fue la tomada por el a - quo, en virtud de la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda”.*

En caso similar al hoy estudiado, en sentencia de 8 de agosto de 2002, con ponencia del Dr Ricardo Hoyos Duque se afirmó:

(sic) En síntesis, son imputables al Estado los daños sufridos por las víctimas cuando éstos excedan los sacrificios que se imponen a todas las personas y en su causación interviene una actividad estatal.

En este régimen el hecho del tercero exonerará de responsabilidad a la administración sólo cuando sea causa exclusiva del daño, es decir, cuando éste se produzca sin ninguna relación con la actividad administrativa. Pero no la exonerará cuando el daño se cause en razón de la defensa del Estado ante el hecho del tercero, porque si bien esa defensa es legítima, el daño sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación es antijurídico, en cuanto éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados.

Y todo esto sin importar quién sea el autor material del daño que se cause durante la confrontación, es decir, si durante un enfrentamiento armado entre agentes estatales y un grupo al margen de la ley, por ejemplo, se causa una lesión a un particular ajeno a esa confrontación, para efectos de establecer la responsabilidad del Estado no es necesario que la lesión haya sido causada por uno de sus agentes (sic).

¹⁰ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en la sentencia de 23 de agosto de 2012, exp. 23219, C.P. Hernán Andrade Rincón.



marco del conflicto armado interno por sus actores y estén dirigidos contra un “objeto claramente identificable como Estado”, esto por cuanto se considera que la dinámica del conflicto armado genera riesgos a la población civil que no se encuentran en la obligación de soportar, y que derivan en una responsabilidad de naturaleza objetiva a cargo de la administración, la cual responde así no haya tenido una participación directa en la causación del daño. Al respecto se sostuvo¹¹:

9.1. Históricamente, la jurisprudencia ha definido tres modalidades básicas de responsabilidad por riesgo: el riesgo-peligro¹²; el riesgo-beneficio¹³ y el riesgo-álea¹⁴. Sin embargo, los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado, plantean una nueva categoría de riesgo, que no encaja dentro de las anteriores, y que se deriva de la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza.

9.2. Esta categoría de riesgo, desde aquella oportunidad denominada riesgo-conflicto, parte de reconocer que dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento del Estado de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. n.º 18472, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹² La imputación por riesgo-peligro procede en aquellos casos en los que la Administración interviene en la ocurrencia del daño, pero no por haber fallado en el cumplimiento de sus obligaciones, sino por haber creado consciente y lícitamente un riesgo a partir de la utilización de un objeto (p.e. armas, vehículos), una sustancia (p.e. combustibles, químicos) o una instalación (p.e. redes de energía eléctrica) que resulta en sí misma peligrosa, pero que es útil o necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado o para satisfacer demandas colectivas de bienes y servicios.

¹³ Se incluye dentro de la categoría de riesgo-beneficio aquella actividad que, aunque no entrañe verdadera peligrosidad, “conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia”. En este caso, el fundamento de la responsabilidad recae, no ya en el peligro creado por el Estado, sino en el provecho que éste o la comunidad reciben como consecuencia del ejercicio de la actividad riesgosa correspondiente. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, expediente 16530, CP. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁴ Es el riesgo que descansa en la probabilidad estadística de la ocurrencia de un daño, derivado de la ejecución de ciertas actividades o el desarrollo de algunos procedimientos, “quizás con la ineludible mediación del azar o de otro tipo de factores imprevisibles (...). En la jurisprudencia francesa se ha reconocido la responsabilidad del Estado en esta suerte de casos cuando se emplean, por parte de la Administración, métodos científicos cuyas consecuencias dañosas aún no son del todo conocidas o cuando, a pesar de ser conocidas, resultan de muy excepcional ocurrencia, en definitiva, cuando se está en presencia del denominado ‘riesgo estadístico’”. *Ibíd.*



efectos de los ataques armados que los grupos guerrilleros dirigen contra sus bienes e instalaciones¹⁵.

9.3. Así, los atentados cometidos por actores contra un “objeto claramente identificable como Estado” en el marco del conflicto interno armado, tales como estaciones de policía, cuarteles militares u oleoductos, pueden ser endilgados a la administración a título de riesgo excepcional no porque estos bienes e instalaciones sean peligrosos en sí mismos, sino porque la dinámica misma del conflicto armado implica que su cercanía a ellos genera para los civiles el riesgo de sufrir afectaciones en su vida y menoscabo en su integridad personal y patrimonio, dado que son blanco de continuos y violentos ataques por parte de la subversión que los considera objetivos militares.

Así las cosas, se desprende del contenido de las providencias antes citadas que la Sección Tercera de esta Corporación ha venido aceptando de manera uniforme, independientemente del título jurídico de imputación que se utilice en cada caso particular –daño especial o riesgo excepcional-, que los perjuicios ocasionados a particulares en el marco del conflicto armado generan una responsabilidad de naturaleza objetiva a cargo de la administración pública, esto bajo los argumentos principales consistentes en que los particulares no se encuentran en la obligación de soportar los daños causados con ocasión de la confrontación armada interna, y que el incumplimiento de los deberes de vigilancia y protección le generan responsabilidades al Estado, así este no haya tenido una participación directa en la causación del daño. Por tal razón, será en contexto antes planteado que se estudiará el presente asunto a fin de determinar si le asiste responsabilidad al Estado por el daño ocasionado a la demandante.

En el caso concreto, en cuanto a la responsabilidad del Estado por los daños padecidos por la actora con la afectación de su inmueble, las pruebas del plenario dan cuenta de que la detonación del carro bomba en inmediaciones a la sede de la gobernación de Arauca fue perpetrada por integrantes del grupo guerrillero de las FARC EP en el

15 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de junio de 2010, expediente 18536, CP. Ruth Stella Correa.



marco de una oleada terrorista planeada y dirigida contra diversas entidades estatales entre las que se encontraba la gobernación de Arauca, actos terroristas que, según la información de inteligencia recaudada por la Policía Nacional, fueron motivados por el descontento que generó en ese grupo subversivo la participación ciudadana en las elecciones presidenciales llevadas a cabo el 26 de mayo de 2002. En efecto, del acervo probatorio se destaca lo consignado en el informe elaborado por el Jefe de la SIJIN el 6 de junio de 2002, que remitió el Departamento de Policía de Arauca mediante oficio n.º 000474 del 1 de mayo de 2003 (fl. 15, c.3.), en el que se señaló en cuanto a lo sucedido - fls. 16 a 25, c. 3.):

Respetuosamente me permito informar a mi Coronel el resultado de la Investigación Técnica, realizada en el municipio de Arauca, posterior a la oleada terrorista sucedida mediante hechos ocurridos el día 30 de mayo del presente, a las 21:50 horas en la carrera 21 con calle 24 esquina; igualmente a las 23:30 horas en la carrera 22 con calle 19 esquina, y el día 01 de junio del presente en la carrera 11 entre calles 19 y 20 a las 10:30 horas donde se logró, en este caso, contrarrestar la acción terrorista.

(...)

El día 30 de mayo, siendo las 23:30 horas, subversivos pertenecientes al Décimo Frente de las FARC – EP que delinquen en esta jurisdicción, hicieron activar un carro bomba en la carrera 22 con calle 19 esquina, barrio Centro, frente a las instalaciones de la Gobernación Departamental de ese municipio, dejando con heridas graves a los patrulleros JHON JAIRO ZARATE CARDENAS con CC 79.972.005 de Bogotá, de 23 años de edad y JHON ALEXANDER ROSALES NIÑO con CC 13.861.681 de Bucaramanga, quienes se encontraban en la reacción de búsqueda de sospechosos generada por la explosión del primer artefacto instalado en la bicicleta bomba, siendo trasladados inmediatamente al Hospital de este municipio; igualmente, ocasionó destrozos materiales tanto en el exterior, como al interior del Palacio Departamental, en la tienda de razón social “El Esquinazo”, instalaciones de Corpoorinoquia y casas aledañas; el mencionado carro bomba, poseía las placas FLH 171 de Florida blanca (sic) color blanco cargado aproximadamente con 80 Kilogramos de PENTOLITA el cual fue activado con un circuito de temporizado.

(...)

CONCLUSIONES



Por la serie de sucesos que esta viviendo el Departamento, debido a la buena disposición que tuvo la comunidad Araucana durante el pasado proceso electoral, sumado con la efectividad Policial y Militar para mantener el orden en su ejecución, se nota con claridad la inconformidad de los grupos subversivos ante su derrota sobre los planes de evitar a toda costa la realización de las elecciones Presidenciales y por tal motivo, se manifiestan con el terrorismo que atenta contra el Derecho Internacional Humanitario, arriesgando la vida de la población civil y cobardemente la del personal de la Fuerza Pública; igualmente, la intimidación a las autoridades civiles. No obstante, no se descarta que persistan en sus atentados terroristas. (Se subraya)

Igualmente, destacó como acto delincuenciaal perpetrado en esa misma fecha en el municipio de Arauca, el siguiente (fl. 16, c. 3.):

I. El día 30 de mayo, siendo aproximadamente las 21:50 horas, subversivos pertenecientes al décimo frente de las FARC – EP que delinquen en esta jurisdicción, hicieron activar una carga explosiva en la carrera 21 con calle 24 esquina en el barrio Centro, junto al Puente Córdoba de este municipio, dejando como saldo la muerte del soldado bachiller HIPOLITO ANTONIO (...).

Por otra parte, se consignó la frustración de un atentado terrorista el 1 de junio de 2002 en el municipio de Arauca, de la siguiente manera (fl. 19, c. 3.):

III. El día 01 de junio, siendo las 22:30 horas, el señor JOSE ANGEL HERNANDEZ MOGOLLON alias “GUARAPO”, con CC 17.580.797 de Arauca, custodiaba carga explosiva en un lote baldío de la carrera 11 entre calles 19 y 20 barrio Américas de este municipio, parte posterior de las instalaciones del Comando Departamento de Policía de Arauca, el cual fue conducido a las instalaciones de la Estación de Policía de Arauca (...) el personal Antiexplosivos se dirigió al lugar, con el fin de verificar la carga explosiva y efectivamente se logró contrarrestar sus nefastas intenciones, siendo las 10:30 horas; el mencionado artefacto constaba de cuatro Granadas de Fragmentación M67 (...).

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que los atentados terroristas perpetrados por las FARC – EP durante los días 30 de mayo y 1 de junio de 2002 no se encontraban dirigidos contra objetivos estatales específicos, sino que fueron planeados de manera que pudieran afectar a diversas edificaciones públicas ubicadas en el municipio de Arauca -sede de gobernación de Arauca y Estación de Policía de Arauca- en represalia por haberse desarrollado las elecciones



electorales para Presidente de la República con la participación activa de la población civil, tal como se consignó en el informe rendido por la SIJIN.

Así las cosas, comoquiera que el atentado terrorista que produjo la afectación del inmueble de propiedad de la demandante se perpetró en respuesta a la realización de una actividad electoral adelantada a nivel nacional, pues para la fecha del 26 de mayo de 2002¹⁶ se realizaron elecciones presidenciales en todo el territorio colombiano, y que por disposición constitucional¹⁷ la función electoral es inherente al modelo de Estado social de derecho adoptado en la Constitución Política de 1991¹⁸, fuerza concluir que el daño sufrido en el *sub judice* se originó en el marco del conflicto armado interno¹⁹ que por años ha venido

¹⁶Consultada la página web oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil se pudo constatar que para la fecha del 26 de mayo de 2002 se realizaron elecciones presidenciales en el territorio colombiano, y que en las mismas resultó electo como presidente de la República de Colombia el señor Álvaro Uribe Vélez.

¹⁷ “Artículo 258. Modificado por el art. 11, Acto Legislativo 1 de 2003, así: El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. // Parágrafo 1º. Modificado por el art. 9, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral. //Parágrafo 2º. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.”

¹⁸ “Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

¹⁹ Del artículo 1º del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (8 de junio de 1977), aprobado mediante la Ley 171 de 1994, se puede



sosteniendo el Estado colombiano con diversos grupos subversivos que pretenden desconocerlo o cambiarlo para implementar otro modelo, ya que, como se indicó al momento de analizar el material probatorio obrante en el expediente, se encuentra demostrado que la oleada terrorista desplegada por las FARC – EP en el municipio de Arauca durante los días 30 de mayo y 1 junio de 2002, tuvo como finalidad atacar la institucionalidad que representaba el Estado al realizar las elecciones presidenciales en todo el territorio nacional.

En este orden de ideas, toda vez que el atentado perpetrado por el grupo subversivo las FARC – EP el 30 de junio de 2002 no fue un hecho delictivo aislado al conflicto interno o dirigido única y exclusivamente contra la población civil, sino que hizo parte de una oleada terrorista cuyo objetivo era atacar a organismos representativos del Estado en represalia por la realización de elecciones presidenciales, actividad que se adelantó a nivel nacional cuatro (4) días antes del atentado y que le correspondió realizar en cumplimiento a la función pública electoral, estima la Sala que el daño padecido por la parte actora le es imputable al Estado mediante la aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad bajo el título de daño especial, puesto que este tiene características de ser particular, concreto, anormal, que si bien se produjo en desarrollo de una actividad legítima del Estado, constituye un sacrificio para la afectada que no tiene el deber jurídico de soportarlo, porque quebranta el principio de igualdad frente a las cargas públicas. En otras palabras, la señora Irma Ramona

determinar la noción de conflicto armado interno como aquel que se desarrolla “...en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (esta ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995). Además, en el artículo 4º, del citado Protocolo se determina que “...Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable”.



Mancilla es una víctima del conflicto armado²⁰ que existe entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC - EP, por lo que, se reitera, la afectación del inmueble de su propiedad constituye un daño antijurídico que no estaba en la obligación de soportar y que conlleva a una responsabilidad objetiva del Estado bajo el título de daño especial, tal como lo ha venido aceptando de manera reiterada la jurisprudencia de esta Corporación para casos en los que actores del conflicto armado interno causan daños a terceros al atacar las instituciones estatales.

Aclarada la responsabilidad que le asiste al Estado en el caso bajo estudio, procederá la Sala a determinar a que entidad pública demandada le corresponde asumir la responsabilidad por los perjuicios causados.

Si bien es cierto que en los eventos de daños ocasionados en virtud de ataques terroristas dirigidos contra entidades o establecimientos de naturaleza pública, se encuentra definido que a quien le corresponde responder por los perjuicios ocasionados a terceros es a la entidad frente a la cual se encontraba dirigido el ataque terrorista²¹, no se puede pasar por alto que esta interpretación corresponde a aquellas situaciones en las que se encuentra claramente definida la autoridad o entidad pública a la cual se pretendía afectar.

²⁰ En la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, en el artículo 3° definió a las víctimas en los siguientes términos: “...aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Los apartes subrayados fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, mediante sentencias C-250 de 28 de marzo de 2012 y C- 781 de 10 de octubre siguiente.

²¹ Sobre el particular ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 30 de octubre de 2013, exp. n.º 25.544, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de julio de 2013, exp. n.º 25.495, C.P. Ramiro Pazos Guerrero y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, exp. n.º 20.118, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Por lo anterior, corresponde al juzgador determinar en cada caso concreto si efectivamente estaba dirigido el ataque contra un *“objeto claramente identificable como Estado”*, requisito indispensable para declarar la responsabilidad por daño especial o riesgo excepcional en los eventos de ataques terroristas perpetrados en el marco del conflicto armado interno.

Observa la Sala que en el caso bajo estudio las pruebas obrantes en el expediente, en especial el informe rendido por el Jefe de la SIJIN el 6 de junio de 2002, conllevan a demostrar que el acto terrorista en el que resultó afectado el inmueble de propiedad de la demandante hizo parte de una oleada terrorista llevada a cabo por el grupo subversivo denominado las FARC – EP, que no se encontraba dirigida contra una entidad o autoridad pública territorial, sino que tenía como propósito central atacar la institucionalidad que representaba el Estado por haber llevado a cabo las elecciones presidenciales del año 2002, actividad que, como se dijo, se desarrolló en todo el territorio nacional a través de la coordinación de las autoridades electorales y las fuerzas del orden correspondientes. En esta medida, al encontrarse debidamente acreditado que el atentado terrorista que ocasionó la afectación del bien inmueble de propiedad de la demandante no estuvo dirigido contra una entidad pública determinada de orden departamental o municipal, pues fue en represalia al ejercicio de una actividad legítima del Estado adelantada en todo el territorio nacional, la responsabilidad por los perjuicios causados con el atentado terrorista perpetrado el 30 de mayo de 2002 en el municipio de Arauca, le corresponderá asumirla a la Nación a través de la entidad pública del orden nacional que tiene en sus deberes la obligación de mantener el orden público interno y la protección de los habitantes en todo el territorio, aspecto que será abordado a continuación.



El artículo 216²² de la Constitución Política establece que la fuerza pública se encuentra constituida en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, sin embargo, las normas específicas sobre cada una de ellas les asignan obligaciones concretas que permiten diferenciarlas y establecer su finalidad esencial. Así, se tiene, por una parte, que el artículo 217²³ constitucional establece que la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, a las cuales se les asigna como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; por otra parte, el artículo 218²⁴ constitucional indica que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuya propósito esencial es 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.

De acuerdo con el contenido de las normas previamente citadas, es posible concluir que aunque las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se encuentran contempladas constitucionalmente como organismo de defensa y protección públicas, estas se diferencian en que las primeras

²² “Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. // Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. // La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.”

²³ “Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. // Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. // La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.”

²⁴ “Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. // La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es 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. // La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”



están instituidas para proteger al Estado de ataques o amenazas externas que pongan en riesgo la soberanía, independencia e integridad del territorio nacional, mientras que la segunda tiene a su cargo el mantenimiento del orden público interno a fin de asegurar la convivencia pacífica y los derechos y libertades de los habitantes de Colombia, obligaciones de las cuales corresponde determinar su responsabilidad en el *sub judice*. No obstante, lo anterior no significa que no sea jurídicamente posible acciones coordinadas cuando las necesidades públicas lo requieran, tal como ocurre precisamente en las justas electorales (art. 113²⁵ superior y art. 86²⁶ del Decreto Ley 1355 de 1970, a través del cual se dictan normas sobre Policía).

Si bien en cierto que la demandada Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional participó en los operativos de vigilancia y control desplegados en el municipio de Arauca con posterioridad a las elecciones presidenciales del 26 de mayo de 2002²⁷, no puede considerarse que esa actuación constituye un motivo válido para afectar presupuestalmente al Ejército Nacional en razón de los perjuicios ocasionados a la demandante con ocasión del atentado perpetrado el 30 de mayo de 2002, pues al haber sido generado el daño en el ámbito de la confrontación armada interna, quien ostentaba la obligación constitucional de brindar seguridad y protección a los habitantes era la Policía Nacional, en representación de la Nación, y mal haría en considerarse que por haber dado cumplimiento al deber

²⁵ “Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. // Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

²⁶ “Artículo 86. Modificado por el art. 112, Decreto Nacional 522 de 1971. Cuando la policía no fuere suficiente para contener grave desorden, procede la solicitud de asistencia a las fuerza militares.”

²⁷ Según el informe elaborado por el Jefe de la SIJIN el 6 de junio de 2002, tanto el Ejército como la Policía Nacional participaron en los operativos de vigilancia y control en el municipio de Arauca (fls. 16 a 25, c. 3.).



institucional de colaboración tenga que responder patrimonialmente, más aún cuando no se encuentra demostrada ninguna actuación negligente de su parte y, además, los hechos se produjeron en pleno centro urbano. Con fundamento en lo expuesto, la Sala absolverá de responsabilidad al Ejército Nacional, en cuanto compareció al proceso en representación de la Nación – Ministerio de Defensa.

Así las cosas, comoquiera que era la Policía Nacional la encargada del mantenimiento del orden público interno, de garantizar la convivencia pacífica en el territorio nacional y asegurar el goce efectivo de los derechos de los habitantes del territorio colombiano, será la Nación, representada por el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, la encargada de asumir la responsabilidad por los perjuicios causados a la actora con el atentado perpetrado por las FARC – EP el 30 de mayo de 2002.

Finalmente, aunque el *a quo* abordó el caso a través del estudio de una presunta falla en el servicio de vigilancia por parte de la Policía Nacional, vale la pena precisar que, después de analizar las pruebas obrantes en el proceso, no se evidenciaron fallas u omisiones que dieran lugar a la aplicación de dicho título de imputación; por el contrario, el informe rendido por el Jefe de la SIJIN en el departamento de Arauca el 6 de junio de 2002, da fe de las actuaciones desplegadas por la Policía Nacional con ocasión de los atentados de las FARC – EP el 30 de mayo de 2002 (fls. 16 a 25, c. 3.)²⁸. Sin embargo, se reitera, el título de imputación a aplicar es el de daño especial por haberse producido un daño a un civil que no está obligado jurídicamente a soportarlo.

²⁸ En relación con las medidas adoptadas por la Policía Nacional el informe indicó: “El día 30 de mayo, existían vagas informaciones sobre un posible carro bomba que pretendía ser activado por subversivos que delinquen en el departamento de Arauca (...) De modo que el Subcomando Operativo del Departamento de Policía Arauca, dispuso incrementar las actividades y planes operativos en asocio con SIJIN, SIPOL, Plana Mayor, Estación de Policía Arauca y Ejército Nacional.”



En virtud de lo expuesto, la sentencia de primera instancia será revocada y, en su lugar, se declarará la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por haber sido la entidad que tenía la obligación constitucional de protección a la población civil y la preservación del orden público interno, y se le condenará a pagar las indemnizaciones que proceden a señalarse.

V. Liquidación de perjuicios.

Perjuicios morales

En la demanda se solicitó el reconocimiento de los perjuicios morales por “... *la angustia y la desesperanza que les provoca la lesión al derecho de su propiedad, que con gran esfuerzo logró construir*”. Sin embargo, no hay lugar a su reconocimiento, por cuanto no se demostró que la destrucción del inmueble de propiedad la actora le hubiera causado perjuicios morales²⁹.

Perjuicios materiales

Daño emergente

La actora solicitó el reconocimiento del daño emergente consistente en el valor comercial del bien inmueble de su propiedad, el cual estimó en

²⁹ En relación con los daños morales sufridos con ocasión de la pérdida de bienes, la jurisprudencia ha considerado que son susceptibles de reparación, siempre y cuando quien los solicite acredite su existencia. En sentencia de 13 de mayo de 2004, exp. AG 2002-26-01, M.P Ricardo Hoyos Duque, esta Corporación precisó: “...A propósito de los daños morales, la doctrina ha considerado que éstos son “esos dolores, padecimientos, etc., que pueden presentarse solamente como secuela de los daños infligidos a la persona. Que no son entonces daños propiamente dichos, y que por otra parte, constituyen un sacrificio de intereses puramente morales, que justifican una extensión del resarcimiento, esta vez con función principalmente satisfactoria”. No obstante, la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso”.



las pretensiones de la demanda en la suma de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (fl. 2, c. ppal.).

Con el fin de acreditar tal perjuicio, el *a quo* ordenó una inspección judicial con intervención de perito con el fin de determinar lo siguiente (fl. 2, c. 2.):

- *Identificación del predio.*
- *Linderos.*
- *Avalúo.*
- *Distancia del inmueble con el Despacho del Gobernador.*

De igual forma, la providencia que decretó la inspección judicial dispuso que una vez posesionado el perito, se le concedía el término de 15 días a partir de la diligencia para que rindiera experticio.

El perito designado por el *a quo*, Campo Elías Suarez – Arquitecto-, rindió dictamen el 21 de octubre de 2003. Manifestó que para efectos de determinar las pérdidas materiales que afectaron el inmueble de la parte actora era necesario acudir al método de reposición, conclusión a la que llegó bajo el siguiente argumento (fls. 50 a 54, c. 2.):

A. 1. Estructura o planta física – reconstrucción del inmueble: Según documentación presentada como pruebas por la parte demandante tenemos una serie de fotografías folios 44 al 47 cuadernillo 02, donde se pueden observar y ver claramente el estado en que quedo la vivienda.

Con la visita y la inspección ocular al inmueble, pudimos verificar el estado en que se encuentra la construcción después de ser sacudida por la onda explosiva del atentado dinamitero, la cual quedo seriamente averiada por la misma. Los daños que se aprecian son bastante graves y representan un riesgo para los habitantes del inmueble. El daño salta a la vista y es palpable tanto en el interior como en el exterior del inmueble. A continuación quiero señalar a nivel general la gravedad de los mismos dentro de la estructura de la vivienda.

La estructura general de la vivienda presenta graves averías, los muros y cielo rasos a punto de venirse al piso por tal motivo en este momento se encuentran apuntalados para evitar su desplome, la cubierta y su



estructura al igual que los anteriores se encuentra descolgada y fracturada en algunas partes, haciendo así mas inminente el riesgo de habitarla. Si bien es cierto el sistema constructivo y los materiales utilizados en esta construcción son tradicionales y propios de la época (Estructura de madera, muros en bahareque, puertas y ventanas en madera cubierta en zinc, etc.) y sin menospreciar los mismos, quiero anotar que es de entenderse que con todo el peligro que representa habitar la vivienda, al igual sus habitantes asumen el riesgo de seguir en ella ya que la misma constituye la base fundamental de su único patrimonio y no tiene otro sitio donde vivir. Por lo tanto se requiere de su reparación lo más pronto posible.

Por todos estos daños y averías que impide precisar el monto real de los daños en, área construida clase y calidad de la mayoría de los materiales, estado del inmueble antes de los sucesos, haciendo imposible realizar un dictamen pericial convencional.

Para subsanar esta situación, se recurre al METODO DE REPOSICIÓN, que busca establecer el valor comercial a partir de estimar el costo total para construir a precios de hoy, con materiales disponibles en el sitio y con especificaciones actualizadas de obra. Queriendo plantear una solución viable a esta situación se propone la utilización de un proyecto que de acuerdo a las necesidades de los afectados solucione su problema de hábitat. Para este caso se propone la construcción de la vivienda, siendo esta la solución más adecuada y así poder dar un valor tangible al costo total de la misma.

Frente a las características del inmueble, lo ubicó en la Carrera 22 n.º 19 – 43 y lo individualizó de la siguiente manera:

2. LINDEROS: Según escritura No. 259 del 27 de febrero de 1995, en la que se protocoliza la actualización de linderos y corrección de área de un lote terreno.

Norte: Con Adelina Párales Vda. De Posso, Edith Tobías de Lizarazo y Agustín Pérez Pérez, antes Augusto Rodríguez en extensión de 47.65 mts.

Sur: Con Municipio de Arauca y Miguel Matus, antes Alfredo Benítez Montaña y Santiago Valderrama en extensión de 45.40 mts.

Oriente: Con la carrera 22, en extensión de 18.30 mts.

Occidente: Con Edith Tobías de Lizarazo y Agustín Pérez Pérez antes Josefa María Gómez Cabarique y Edilberto González y encierra en extensión de 18.30 mts.

Área del terreno:

1. Según escritura pública No. 259 del 27 – 02 – 1995, folio 11 del cuadernillo 01. Son 832.70 M2.



2. Según certificado de catastro No. 01 01 028 0005 000, son 854.00 M2 con área construida de 163.00 M2, protocolizado en la escritura pública No. 259 del 27 – 02 – 1995, folio 11 del cuadernillo 01.
3. Según medidas actualizadas en la escritura No. 259 del 27 – 02 – 1995, folio 11 del cuadernillo 01. El área es 851.40 M2 con las siguientes medidas:

Costado Norte: 47.65 Mts.
Costado Sur: 45.40 Mts.
Costado Oriental: 18.30 Mts.
Costado Occidental: 18.30 Mts.

Con base en la anterior información, el perito propuso que el nuevo inmueble tuviera las especificaciones transcritas a continuación:

- Dimensiones:
Frente: 7.80 Mts.
Fondo: 15.90 Mts.
Área total de terreno: 124.02 M2.
Área total construida: 115.00 M2
Número de pisos: uno (1)
- Espacios:
Sala – comedor
Alcoba principal
Alcoba 1
Alcoba 2
Cocina
Baños (2)
Lavadero y patio de ropas
- Tipos de acabados:
Estructura: Pórticos en ferro – concreto
Muros: Bloque de Arcilla No. 5
Pisos externos: Tablón de Gress y concreto
Pisos internos: Antepiso, afinado de pisos y baldosín de granito
Cocina: Mesón y muros enchapados en cerámica
Baños: Piso y muros enchapados
Cubierta: Teja en asbesto cemento
Carpintería Metálica: Marcos y puerta patio
Carpintería Madera: Puertas internas entamboradas triples y ventanas

Para aplicar el método por reposición y efectuar la valoración del daño emergente, el auxiliar de la justicia elaboró un presupuesto de los gastos en que se incurriría al construir la nueva vivienda. El presupuesto lo estimó en la suma de \$50.692.265.70, valor que incluye las cantidades y costos de los materiales, y lo soportó aportando los



planos arquitectónicos del modelo de la vivienda y los precios unitarios de los materiales a utilizar en la construcción del inmueble (fls. 58 a 133, c.2.)

Así las cosas, comoquiera que el experticio fue rendido por un arquitecto, es decir, un experto en la materia, que explicó de manera detallada el monto de los daños de la vivienda y la propuesta del nuevo inmueble a construir –método de reposición-, propuesta que se ajusta a las medidas y dimensiones del inmueble afectado con la onda explosiva, y considerando que durante el término de traslado al dictamen pericial ninguna de las partes solicitó su aclaración, complementación o lo objeto por error grave (fl. 72 y 74, c. ppal.), la Sala tendrá en cuenta el valor estimado para la reconstrucción del inmueble al momento de efectuar la liquidación del daño emergente³⁰.

Valor de reconstrucción de la vivienda

En el dictamen pericial se estimó el valor de reconstrucción de la vivienda, a través del método de reposición, en la suma de \$50.692.265.70, que corresponde a los materiales comunes que deben ser utilizados para esos fines –remoción de escombros, cimientos, concreto, vigas, mampostería, pañete, pintura, pisos, enchapes, tejas, lámparas, sanitarios, tubería, entre otros-. No obstante, debido a que la Coordinadora de la Oficina para la Prevención y Atención de Desastres certificó que mediante la Resolución n.º 0855 del 23 de agosto de 2003 el Alcalde del municipio de Arauca le otorgó al señor Rafael Lorenzo Perez, esposo de la demandante (ver hecho 2 de la demanda a folio 3 del cuaderno principal), un subsidio de vivienda en especie por valor de \$2.501.050 para que efectuara arreglos en la vivienda ubicada en la

³⁰ Vale la pena poner de presente que es posible tener como base para la liquidación del daño emergente el valor estimado para la reposición del inmueble, esto es, la suma de \$50.692.265, porque si bien en la demanda se solicitó por concepto de daño emergente la suma de \$50.000.000., dicho valor actualizado desde la fecha de presentación de la demanda – 20 septiembre de 2002- a la fecha de presentación del dictamen -21 de octubre de 2003- arroja el equivalente a \$53.593.794, lo que significa que no se estaría incurriendo en un fallo ultrapetita.



Carrera 22 n.º 19 - 43 (fls. 9 a 13, c. 3.), la Sala procederá a actualizar ese valor desde la fecha de expedición de la resolución hasta la fecha de elaboración del dictamen, y lo descontará a la suma estimada en el dictamen para la reconstrucción de la vivienda. Posteriormente, el resultado de la resta será actualizado a la fecha de presentación de la sentencia, así:

Actualización de la suma de \$2.501.050, valor reconocido al esposo de la demandante para arreglos de la vivienda, a la fecha de elaboración del dictamen:

$Ra = Rh \times \frac{\text{Índice final-fecha de elaboración del dictamen}}$

$\frac{\text{Índice inicial-fecha de expedición de la resolución}}$

$Ra = \$2.501.050 \times \frac{\text{Índice final-octubre de 2003 (75.31)}}$

$\frac{\text{Índice inicial-agosto de 2002 (70.01)}}$

$Ra = \$2.690.388$

A la suma de \$50.692.265.70 –valor de la reposición del inmueble- se le descuentan \$2.690.388 –valor reconocido previamente y actualizado a la fecha de entrega del dictamen pericial-, operación que arroja un resultado de \$48.001.879 y que correspondería al faltante a reconocer por la reposición del inmueble.

Actualización de la suma de \$48.001.879, valor faltante a cancelar por concepto de reposición del inmueble, desde la fecha de entrega del dictamen pericial a la fecha de la sentencia:

$Ra = Rh \times \frac{\text{Índice final-fecha de la sentencia}}$

$\frac{\text{Índice inicial-fecha del dictamen}}$



Ra = \$48.001.878 x Índice final-octubre de 2013 (113.93)

Índice inicial-octubre de 2003 (75.31)

Ra = \$72.617.899

Total a reconocer por concepto de daño emergente: setenta y dos millones seiscientos diecisiete mil ochocientos noventa y nueve pesos (\$72.617.899).

VI. Costas

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del presente trámite, razón por la cual no se condenará en costas.

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

FALLA

REVOCAR la sentencia proferida el 12 de agosto de 2004, por el Tribunal Administrativo de Arauca y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: ABSOLVER de responsabilidad al Ejército Nacional, en cuanto compareció en representación de la Nación – Ministerio de Defensa.

SEGUNDO: DECLARAR administrativamente responsable a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL** por los perjuicios ocasionados a la señora Irma Ramona Mancilla con ocasión de la afectación del inmueble de su propiedad, ocurrida el 30 de mayo



de 2002, conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

TERCERO: CONDENAR a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, al pago de la siguiente suma a favor la señora Irma Ramona Mancilla: por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente la suma de setenta y dos millones seiscientos diecisiete mil ochocientos noventa y nueve pesos (\$72.617.899).

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: La **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL** dará cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, en los términos indicados en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

OCTAVO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Presidente de la Sala

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Sánchez/ C4