



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "B"
Consejera Ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014).

PROCESO NÚMERO: 27001233100020030023301 (33727)
ASUNTO: REPARACIÓN DIRECTA
ACTORES: SOCIEDAD HERMANOS CASTILLO AYALA
LTDA. EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO: MUNICIPIO DE QUIBDÓ

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora el 4 de diciembre de 2006 (fol. 123, c. ppal.), contra la sentencia del 30 de noviembre anterior (fol. 112 a 120, c. ppal.), proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la que se negaron las pretensiones de la demanda

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso

El 28 de julio de 2001, se incendió la bodega "Providencia", ubicada en la ciudad de Quibdó (Chocó), de propiedad de la sociedad Hermanos Castillo Ayala. Dicho incendio, calificado por la Coordinación Regional de Atención de Desastres como de gran magnitud, causó la muerte de una persona y heridas a ocho personas más, además de cuantiosas pérdidas materiales, por cuya reparación demanda la sociedad actora.

De conformidad con el informe de los hechos elevado por la Coordinación, fue determinante para la expansión del fuego, la falta de hidrantes en la zona que obligó a la única máquina de bomberos de la ciudad a ir y volver hasta las fuentes hídricas a recargar su tanque. La ausencia de hidrantes es consecuencia, a su vez, de la falta de acueducto en el municipio.

A su parecer, entonces, se consolidó una falla del servicio de prevención y control de incendios a cargo de los bomberos del municipio de Quibdó, lo que causó daños a los demandantes que no estaban en la obligación jurídica de soportar.

2. Lo que se pretende

Con fundamento en la situación fáctica descrita, la sociedad HERMANOS CASTILLO AYALA LTDA. EN LIQUIDACIÓN -a través de abogado-, en demanda interpuesta el 3 de abril de 2003, formuló las siguientes pretensiones (fol. 6 a 8, c. ppal.):

“PRIMERO: Que el MUNICIPIO DE QUIBDÓ, representado legalmente por el Dr. PATROCINIO SÁNCHEZ MONTES DE OCA o quien haga sus veces, es administrativamente responsable de la totalidad y (sic) los perjuicios causados a la sociedad CASTILLO AYALA HERMANOS sobre los hechos ocurridos en la ciudad de Quibdó el día 28 de julio del 2001, donde se incendiara el inmueble denominado bodega providencia.

SEGUNDO: Condénese al municipio de Quibdó, a indemnizar en su totalidad y a pagar efectivamente al señor (sic) la SOCIEDAD CASTILLO AYALA, los daños y perjuicios materiales incluidos el lucro cesante y el daño emergente causados por dicho incendio y la destrucción del edificio de Bodega Providencia ocurridos el día 28 de julio de 2001 en la ciudad de Quibdó.

TERCERO. Que conforme a la anterior declaración se condene a pagar al municipio de Quibdó y a favor de la sociedad CASTILLO AYALA HERMANOS, las siguientes sumas de dinero, así:

a.- PERJUICIOS MORALES

Se debe a mi mandante por la pérdida de su propiedad la suma, equivalente a TRES MIL GRAMOS ORO (3.000 GRAMOS ORO) al precio que se encuentre el metal en la fecha de la ejecutoria de la sentencia de conformidad con la certificación expedida por el Banco de la República.

b.- PERJUICIOS MATERIALES

<i>DAÑO EMERGENTE DE RUBÉN DARÍO</i>	<i>\$32.000.000,00</i>
<i>LUCRO CESANTE DE RUBÉN DARÍO</i>	<i>\$27.000.000,00</i>
<i>DAÑO EMERGENTE DE AURA VIOLETA</i>	<i>\$47.257.300,00</i>
<i>LUCRO CESANTE DE AURA VIOLETA</i>	<i>\$103.790.634,00</i>
<i>DAÑO EMERGENTE DE CARLOTA</i>	<i>\$145.437.600,00</i>
<i>LUCRO CESANTE DE CARLOTA</i>	<i>\$36.000.000,00</i>
<i>DAÑO EMERGENTE DE LA SOCIEDAD</i>	<i>\$351.832.464,00</i>
<i>LUCRO CESANTE DE LA SOCIEDAD</i>	<i>\$90.000.000,00</i>
<i>TOTALES DAÑO EMERGENTE</i>	<i>\$596.527.364,00</i>
<i>TOTALES LUCRO CESANTE</i>	<i>\$256.790.634,00</i>
<i>GRAN TOTAL</i>	<i>\$853.317.998,00</i>

Ochocientos cincuenta y tres millones trescientos diez y siete (sic) mil novecientos noventa y ocho pesos m.l.

c.- que se actualicen las sumas derivadas del inciso anterior, en base a la fórmula que para tales eventos tiene establecido el Honorable Consejo de Estado (...)

d.- Que se condene al Municipio de Quibdó (sic) a que dé las sumas condensadas y liquidadas se reconozcan intereses corrientes dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia a quo o ad quem según el caso y comerciales moratorios desde el vencimiento de este término y hasta su cancelación efectiva por la entidad pagadora.

e.- Que se ordene al Municipio de Quibdó, darle cumplimiento a la sentencia dentro de los treinta días siguientes a la fecha de ejecutoria dictar (sic) la resolución correspondiente y obrara de acuerdo a lo reglado en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.”

3. La defensa de la demandada

Mediante auto de 26 de mayo de 2003, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó admitió la demanda (fol. 70, c. ppal.) y dispuso la vinculación de la entidad demandada.

En tal virtud, el Municipio de Quibdó se opuso oportunamente a las pretensiones incoadas (fol. 52 a 57, c. *ibíd.*). Afirmó que no existió una falla del servicio puesto que el cuerpo de bomberos se presentó rápidamente en el lugar del desastre y destinó la totalidad de su capacidad para la realización de maniobras que permitieran contener la conflagración y rescatar a la mayor cantidad de personas posible. Así mismo, recibió apoyo de la Aeronáutica Civil, la Defensa Civil, la Cruz Roja, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Instituto de Seguros Sociales y la comunidad quibdoseña.

Como corolario de lo anterior, afirmó que “(...) *no podrá hablarse jamás de falla del servicio pues el servicio sí fue prestado y en la oportunidad y con la eficacia debida. El demandante no podrá jamás quejarse de la falta de solidaridad acompañamiento o prestación del servicio público de bomberos, pues el caso sub examine se debe distinguir entre la falla del servicio público y la capacidad real del Estado para prestar ese servicio; o dicho de otra forma, una cosa es que el cuerpo de bomberos del municipio de Quibdó no sea de gran capacidad, que no se encuentre modernizado, que no cuente con herramientas suficientes y cosa distinta es que se haya presentado una falla en el servicio, pues el demandante hasta el momento sólo ha podido demostrar que sus representados sufrieron graves perjuicios con ocasión de un incendio en su edificación pero no ha podido demostrar que se hubiese presentado una falla en el servicio público bomberil, pues para nadie es un secreto que el servicio público reclamado sí se le presentó eficientemente*” (fol. 55 a 56, c. ppal.).

4. Alegatos de conclusión

En esta oportunidad, se pronunció la parte actora y reiteró los hechos de la demanda (fol. 86 a 90, c. *ibíd.*).

5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Chocó, en sentencia de 30 de noviembre de 2006 (fol. 112 a 120, c. ppal.), negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de la decisión, consideró que *“no todas las veces que sucede una omisión en la prestación del servicio, un retardo o una prestación deficiente, se configura la falla que da lugar a responsabilidad administrativa”*, en la medida en que el funcionamiento de los servicios públicos debe valorarse de conformidad con los limitados recursos con los que cuenta el país. En esa medida, invocó la teoría del *“nivel o punto medio de funcionamiento del servicio”*, que se traducen en lo que normal y ordinariamente se espera del mismo.

Bajo esa medida, consideró el tribunal que del acervo probatorio se desprende que por la dimensión del incendio y el tipo de materiales almacenados en el inmueble, pese a que los bomberos del municipio se presentaron de manera inmediata y dispusieron su máquina y la totalidad de su personal a atender la emergencia, no fue posible extinguir el fuego por la alta concentración de gases en el inmueble, la falta de máscaras de gases y trajes especiales, así como la disposición de un único camión de bomberos de mediano tamaño y la ausencia de hidrantes en la zona, implicaron que la respuesta no hubiera sido la deseable, pero que hubiera sido la mejor posible en relación con los recursos disponibles.

Como sustento de lo anterior, trajo a colación la colaboración interinstitucional que se presentó entre organismos como la defensa civil, la cruz roja, el ejército, la aerocivil y el cuerpo de bomberos de Quibdó para detener la conflagración, cuyo esfuerzo fue inútil por la magnitud del incendio.

Finalmente, agregó que, si en gracia de discusión se declarara la responsabilidad de la demanda, no estaban dados los supuestos para tener probados los perjuicios sufridos por los demandantes, en la medida en que demandó la sociedad, pero se reclaman perjuicios a favor de personas naturales, quienes no demostraron ser socias de la compañía.

6. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora impugna la decisión mediante memorial interpuesto el 4 de diciembre de 2006 (fol. 123, c. ppal.), sustentado ante esta Corporación en escrito de 18 de abril de 2007 (fol. 131 a 141, c. ibídem). Para el efecto, pone de presente que el *a quo*

violó el principio de pertinencia de la prueba, en la medida en que de los testimonios aportados al proceso por los miembros del sistema de atención y prevención de desastres del municipio que indicaban la deficiente prestación del servicio, dedujo la inexistencia de falla. Conclusión errada pues las pruebas indican de manera indiscutible *“que el cuerpo de bomberos de Quibdó, Chocó: 1º está ubicado a 500 metros del lugar, 2º. No tiene implementos, 3º. No tenía los equipos necesarios, 4º. No tenía capacidad para esparcir agua, ya que no existen los hidrantes necesarios, 5o. No tienen la logística necesaria, 6º. Que la intensidad del fuego era como un principio de fuego y 7º. No contaba con almacenamiento de fusión de agua de los vehículos.”*

Adicionó que el video allegado como parte del acervo probatorio no fue valorado, y es en dicho documento digital que se aprecian las precarias condiciones en que fue afrontada la emergencia, por lo que solicitó su apreciación con el conjunto de las pruebas allegadas al plenario.

De lo anterior, concluyó que el cuerpo de bomberos que se encuentra al servicio de la ciudad de Quibdó, no garantiza la vida, la integridad y la seguridad de los ciudadanos en situaciones de emergencia en la medida en que no cuenta con los elementos necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones.

Así mismo, el demandante se apartó de las consideraciones del *a quo*, en relación con la demostración de los perjuicios alegados, en la medida en que los demandantes probaron su calidad de propietarios del inmueble y dueños del establecimiento de comercio, de lo que se coligen los daños materiales e inmateriales que les trajo la destrucción de la bodega de su propiedad. En tal virtud, consideró que la posición del *a quo* desconoce el derecho de acceder a la administración de justicia.

Finalmente, indicó que la sentencia no fue congruente con los argumentos esbozados por las partes y no tuvo en consideración la totalidad de hechos probados, por lo que *“se convierte en un fallo desprovisto de motivación”*.

En tal virtud, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia y en su lugar solicitó que se concedan las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en contra

de la sentencia de 30 de noviembre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó en la que negó la prosperidad de las pretensiones, dado que la cuantía alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988¹, para que ésta Sala conozca de la acción de reparación directa en segunda instancia².

2. Asunto que la Sala debe resolver

De conformidad con el recurso de apelación interpuesto, el problema jurídico en el caso *sub lite* se contrae a determinar si se encuentran demostrados en el plenario los elementos de la responsabilidad del Estado y, especialmente, si las pruebas aportadas dan lugar a imputar responsabilidad al municipio de Quibdó por la destrucción total de la Bodega Providencia a causa del incendio acaecido el día 28 de julio de 2001.

3. Cuestiones Previas

Las copias simples aportadas al expediente, tal como lo estableció esta Sección en sentencia de 28 de agosto de 2013³ y la Sala Plena Contenciosa en recientes decisiones, a partir del contenido normativo de la Constitución Política y en virtud de la presunción de buena fe contenida en el art. 83 superior, cuentan con pleno valor probatorio. En la medida en que estuvieron a disposición del municipio demandado sin que su originalidad fuera cuestionada a través del cotejo (arts. 257 y 291 del C.P.C.), el reconocimiento (art. 273.), la exhibición (arts. 283 y ss.) o la tacha de falsedad (art. 291).

En relación con el video aportado en formato de CD, en la diligencia de inspección judicial llevada a cabo el 13 de noviembre de 2003, por el apoderado del ente territorial accionado, en el que se advierte la dimensión del incendio y algunos momentos de la respuesta estatal a la emergencia, habrá de ser valorado en concordancia con las demás pruebas aportadas. Lo anterior, teniendo en cuenta que sobre el mismo se realizó una inspección judicial, con comparecencia de las partes sin que su veracidad haya sido cuestionada.

¹ El 3 de abril de 2003, cuando se presentó la demanda, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia era de \$36'950.000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597 de 1988- y la cuantía fue estimada en \$853'317.998 por concepto de perjuicios materiales, por lo cual esta Corporación es competente.

² Asimismo, se advierte que la acción se presentó en el término consagrado en el artículo 136 del C.C.A., por lo cual no operó en el caso concreto el fenómeno jurídico de caducidad de la acción. Para el caso concreto, el incendio que destruyó la Bodega Providencia de propiedad de la demandantes, se produjo el día 28 de julio de 2001 y la demanda fue presentada el 3 de abril de 2003 (fol. 3., c. 1.), esto es, dentro de los dos años siguientes a su ocurrencia.

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera – Sala Plena, C.P. Enrique Gil Botero, 28 de agosto de 2013, Exp. 25022.

En el mismo sentido, obran en el expediente declaraciones extraproceso allegadas por la parte demandante. Documentos declarativos emanados de terceros que habrán de ser valorados aun cuando no hayan sido ratificados en sede judicial, toda vez que no fueron controvertidos por la demandada, de conformidad con el principio de la sana crítica y en concordancia con otras pruebas aportadas en el proceso. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 446 de 1998 y en el artículo 83 constitucional.

4. Hechos probados

De conformidad con el acervo probatorio que reposa en la actuación, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

4.1. En relación con la legitimación en la causa por activa, se acreditó que la Sociedad Hermanos Castillo Ayala Ltda. (Bodegas Providencia), para la fecha de los hechos, era la propietaria del inmueble ubicado en la carrera 4ª, entre calles 25 y 26 de la ciudad de Quibdó, acorde con el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 180 – 316 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó (fol. 69 a 70, c. ppal.), descripción que concuerda con el informe elevado por la Coordinación Regional para la Prevención y Atención de Desastres, en que se indica el incendio de la Bodega Providencia de la carrera cuarta de la ciudad de Quibdó. De lo que se colige el interés de la sociedad demandante en las resultas del proceso⁴.

4.2. En cuanto al municipio, se tiene que de conformidad con el artículo 2º de la Ley 322 de 1996 “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, es obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, la prestación del servicio a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin con los cuerpos de bomberos voluntarios. De donde se colige el interés del municipio de Quibdó en el proceso, al ser el encargado de la prestación del servicio bomberil en dicha ciudad.

4.3. Respecto de los hechos que motivaron la demanda *sub lite*, se acreditó:

⁴ Frente al particular, cabe destacar que la sociedad demandante acudió mediante apoderado debidamente designado por el liquidador de la misma (fol. 2, c. ppal.), quien a su vez acreditó su calidad mediante certificación expedida por la Cámara de Comercio de Quibdó, visible a folio 12 del cuaderno principal.

4.3.1. De acuerdo con el Acta No. 003 correspondiente a la reunión sostenida el 3 de agosto de 2001 por la Coordinación Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Departamento del Chocó (fol. 16 a 26, c. *ibíd.*), así como con el “*informe de incendio en la Bodega Providencia de Quibdó*” (fol. 32 a 33, c. *ibíd.*), el 28 de julio de 2001 se presentó una conflagración de grandes proporciones en la Bodega Providencia, de propiedad de la sociedad demandante, como consecuencia del cual una persona perdió la vida y ocho más resultaron heridas, así como se produjo la pérdida total del inmueble objeto de la conflagración y de las mercancías allí contenidas, entre las que se comprendían algunas inflamables como aceites, papel higiénico y desechables. Así mismo, en el último piso del edificio operaban unos laboratorios médicos y odontológicos que manejaban material inflamable.

El siniestro fue presuntamente causado por un corto circuito que se presentó en el lugar.

4.3.2. Informa el Cuerpo de Bomberos del municipio de Quibdó frente al particular (fol. 32 a 33, c. ppal.):

“El día 28 de julio del 2001, en el incendio que se presentó en la carrera cuarta en el edificio Bodega Providencia, el personal del Cuerpo de Bomberos se desplazó al lugar de los hechos para atender la emergencia, fueron:

- Palacios Perea Sócrates, Conductor
- Calimeño Garcés Willian, Bombero Pistonero
- Pino Domínguez Obdulio, Bombero Pistonero
- Parra Maturana Alberto, Experto en Electricidad
- Luís Jesús Mosquera Garcés, Bombero Voluntario
- Luís René Robledo Robledo, Comandante de Bomberos

Personal éste que está activo las 24 horas del día.

Este incendio se presentó aproximadamente a unos 500 metros de distancia del Cuerpo de Bomberos.

El Cuerpo de Bomberos de Quibdó, posee una (1) máquina “carro” con capacidad de 1.500 litros de agua y algunos implementos básicos tales como:

- Cizalla
- Mangueras
- Pistones
- Motobombas
- 1 satélite
- Diez (10) extintores de clase B
- Cinco (5) extintores de clase A
- Tres (3) Extintores de Clase C

Cabe anotar que a esta emergencia asistieron:

- La Aeronáutica Civil

- Defensa Civil
- Cruz Roja
- Ejército Nacional
- Policía Nacional
- Los Seguros Sociales

Todos los anteriores con sus respectivas herramientas de apoyo.

Las pérdidas de este incendio, fueron: **Materiales:** Total (se destruyó el edificio de la Bodega Providencia, con todo lo que estaba en su interior), considerando que en el segundo piso funcionaban unos consultorios médicos y odontológicos. **Humanas:** Una (1) persona muerta y ocho (8) personas heridas.

Las causales del incendio no han sido determinadas, se presume que se debió a un corto circuito que se presentó en el lugar y se expandió destruyendo rápidamente todo el edificio” – se destaca.

4.3.3. Por su parte, se lee en el Acta No. 003 de 3 de agosto de 2001 de la Coordinación Regional para la Prevención y Atención de Desastres, en el punto relativo al “*informe sobre incendio edificio providencia*” (fol. 16 a 26, c. ppal.):

“Entonces interviene el **comandante del cuerpo de Bomberos, LUIS RENÉ ROBLEDO**, empieza diciendo que el día 28 de julio de 2001, se presentó un incendio en la Bodega Providencia en la carrera cuarta. Dice que fue un incendio de gran proporción en el cual se presentó una (1) pérdida humana y ocho (8) personas heridas, además se refiere a que el incendio fue de gran magnitud sobrepasando la dotación actual del Cuerpo de Bomberos, lo que significa que el Cuerpo de Bomberos de Quibdó es incompetente para un incendio de estas proporciones, dice que ellos tienen un carro con una capacidad de 1.500 Litros de agua lo que significa recargar el carro, desocupar rápidamente, regresar al acueducto a recargar y volver al sitio de la emergencia, entonces el espacio comprendido entre ir a cargar y volver lógicamente continúan las llamas esparciéndose y el incendio cada vez menos incontrolable (sic). El Comandante agradece la participación de la Defensa Civil, La Cruz Roja, La Policía, El Ejército, El Seguro Social y la Aerocivil.

Manifiesta que en este último año se han tenido dos (2) incendios de gran proporción como fue el de detrás de la bomba de Pedro Aldo y en la Bodega Providencia, en los cuales estuvieron presentes, trataron de hacer aislamientos que es lo que se aconseja en estos casos y es una de las estrategias que se tienen en el cuerpo de bomberos para evitar que se sigan quemando las casas que están a los alrededores, dice que el carro de la Aerocivil tiene todos los componentes para apagar incendios causados por derivados del petróleo.

Habla sobre la estructura del cuerpo de bomberos y dice que en estos momentos tienen ocho (8) bomberos activos y cuatro (4) voluntarios, que es un personal muy deficiente para el volumen de población que hay en la ciudad de Quibdó, además no cuentan con trajes de acercamiento contra incendio y no tiene herramientas suficientes para atender emergencias de gran magnitud (...). Expresa que el carro de bomberos tiene la capacidad para apagar esos conatos, es decir cuando apenas está iniciando el incendio y que de ahí hacia delante es casi imposible.

(...)

Interviene el señor **Alcalde Mayor de Quibdó (Doctor PATROCINIO SÁNCHEZ MONTES DE OCA)** (...) Dice que es de anotar que el inmueble donde se presentó el incendio era una bodega donde se expedían aceites, papel higiénico, desechables e igualmente funcionaban unos laboratorios los cuales trabajaban con productos inflamables. Además el incendio se presentó en un horario en el cual no había nadie habitando el edificio, o sea que no se puede determinar con exactitud a qué hora se inició y difícilmente se puede determinar que lo originó, todo lo que se diga son especulaciones teniendo en cuenta que el edificio se derrumbó completamente.

(...)

Dice que no es buena manifestar culpa o no porque para todo el pueblo quibdoseño no es un secreto el cuerpo de bomberos muy deficiente data de muchos años atrás. Se refiere a que los requerimientos del Comandante del Cuerpo de Bomberos ante el Alcalde han sido múltiples y que a duras penas el Municipio de Quibdó ha sostenido el único vehículo que se tienen y que como único vehículo no se puede separar y someterlo a un acondicionamiento ni siquiera por un día porque si el municipio se atreve a paralizarlo por un día ocurre que se presenta cualquier emergencia y no puede hacer presencia, de ahí pues la postura del alcalde de ir reparando sobre la marcha el vehículo (...), manifiesta que hay otro vehículo por cierto muy viejo que se va a tratar de recuperarlo para poder hacerle un buen mantenimiento al otro.

(...)

Interviene el especialista **EUSTORGIO PEREA** [de la defensa civil] (...), dice que como lo manifestó el Señor Alcalde era muy difícil controlar el incendio por las condiciones del lugar, ya que se encontraba encajonada, no tenía respiradero, lo que precipitó que el edificio se cayera (...)

Interviene la Doctora **RAQUEL GONZÁLEZ (Dasalud)**, dice que la falta de hidrantes es el problema más sentido, siendo Quibdó la capital del Departamento no tiene donde abastecerse rápidamente de agua el carro de bomberos, entonces se está perdiendo tiempo valioso el cual se puede minimizar si existieran los hidrantes (...).

Interviene el señor Alcalde, dice que el problema de los hidrantes es básicamente la falta de acueducto (...)” – se destaca.

4.3.4. En el mismo sentido consta en el acta de la diligencia de inspección judicial realizada al registro fílmico tomado en el momento de los hechos, lo siguiente (fol. 65 a 66, c. *ibíd.*):

“(...) En el lugar de los hechos se encontraban los señores WILSON PEREA DÍAZ, bombero voluntario para la época del siniestro, hoy comandante de bomberos, WILLIAN CALIMEÑO GARCÉS, bombero oficial, GUILLERMO ÁLVAREZ DEL PIÑO BOTERO, funcionario de las empresas públicas para ese entonces, hoy bombero auxiliar, informa que se encontraba cerca del siniestro, filmando una reunión social y por eso alcanzó a filmar los sucesos ocurridos, cuyo video fue aportado al proceso, el Dr. Alexander Mosquera Aguilar, apoderado judicial del ente territorial accionado, quienes manifiestan haber estado en el momento de ocurrencia de los hechos. Acto seguido, se procedió a examinar el lugar materia de la diligencia en el cual actualmente funciona un centro comercial popular, de construcción rústica, el área que ocupaba el edificio tiene un frente de 17

metros y de fondo unos 40 o 45 metros aproximadamente. Se presenció el video de todo lo ocurrido el día del incendio, aportado por la parte demandante, la presencia del carro de bomberos del Aeropuerto El Caraño y el antiguo carro de bomberos del Municipio de Quibdó, se informó por los presentes sobre la utilización que se dio de los carrotanques del Ejército, la Policía y los Seguros Sociales, los que se encontraban en sectores aledaños, carro tanques que tienen capacidad de 13, 10 y 7 mililitros de agua respectivamente. Dentro del video se observa que se agota el agua y se suspende la fumigación por aproximadamente 8 minutos, mientras van a cargar de nuevo el carro tanque, lo cual ocurre según información del actual jefe de bomberos, porque ese es el procedimiento en estos casos, cargar el carro tanque de agua para volver al sitio del siniestro, a falta de hidrantes en el sector. Para tanquear hay que subir hasta el tanque de agua de las Empresas Públicas de Quibdó situada a kilómetro y medio de los hechos. Se observa que la voracidad del incendio y la imposibilidad de extinguir el fuego no obstante los químicos y el agua que se le arrojaba con mucha fuerza, se debió a que según lo explicado por el actual comandante de bomberos, la cantidad de alimentos y productos que se almacenaban en la bodega y su combustibilidad (...) razón por la cual el incendio resurgía con mayor incandescencia ante cualquier interrupción en la fumigación del líquido. La intensidad de las llamas se observa ante todo en el primer piso y se hacen inextinguibles ante la imposibilidad de entrar a dicho local y a la profundidad de la bodega (...), se observa también que se alcanzó a retirar alguna parte de la mercancía en cajas antes de que colapsara el edificio (...) - se destaca.

4.3.5. En el mismo sentido, reposa el testimonio del señor Eustorgio Perea Rosero, director de la Defensa Civil del Departamento del Chocó, quien reiteró la magnitud del incendio y las difíciles condiciones del recinto para la atención de la emergencia, así como la poca capacidad de los bomberos del municipio para atender siniestros como el incendio de la Bodega Providencia. De su declaración, se destaca (fol. 100 a 101, c. ppal.):

“PREGUNTADO: Sírvase decir al despacho todos los pormenores relativos al incendio y a qué hora llegó usted. **CONTESTÓ:** La hora exacta no la recuerdo, sé que fue después de las 12 del día o las dos, porque cuando llegamos la bodega estaba cerrada, sí, eso es lo que recuerdo. Encontramos que el incendio se había causado dentro de la bodega, porque cuando llegamos no se podía penetrar por la cantidad de gases y humo por haber una sola parte de acceso a la bodega, lo que producía un gran peligro para entrar, no había máquina de bomberos con capacidad de extinguir o de atenuar el fuego, entonces no se podía penetrar porque especialmente los bomberos no tienen los implementos, el equipo necesario para poder entrar a una temperatura de esa y no tenía la capacidad para echar agua, la no existencia de hidrantes hace que el cuerpo de bomberos, vacíe el tanque y vaya y vuelva nuevamente, lo que obstaculiza atender el incendio como se debe (...). **PREGUNTADO:** Dígale al Tribunal de acuerdo a lo visto el día del incendio si usted considera que la presencia de una unidad eficiente del cuerpo de bomberos hubiese impedido de todas formas la destrucción total de la bodega siendo que, como se relata en el proceso, los componentes de la bodega tales como aceites, arroces, bebidas alcohólicas, cartón, jabones son elementos combustibles que hacen que cualquier incendio se torne de difícil control. **CONTESTÓ:** las condiciones de la estructura de la bodega que sólo le vi fue una puerta de entrada y de salida, que según la información que recibí estaba cerrada cuando se inició el incendio y

supuestamente no había nadie dentro de la bodega y que cuando los transeúntes vieron ya el humo y las llamas avisaron entonces hubo que romper las puertas no recuerdo quién las rompió y como la bodega estaba tan bien dotada, tan llena y al parecer el incendio comenzó de la parte de atrás, se encontró mucho fuego, mucho calor, mucho humo y se percibía fácilmente la toxicidad de algunos elementos quemados y las altas temperaturas, reitero, la estrechez de la única entrada no permitía que se entrara fácilmente, en síntesis, en mi saber y entender era muy difícil, si no imposible, quizá con equipos súper especializados se hubiese podido evitar, sin embargo tengo dudas, pues soy rescatista, no bombero y otra cosa es que si de pronto tenemos un buen acueducto e hidrantes se puede rebajar el tono o intensidad de las llamas (...) **PREGUNTADO:** De acuerdo a lo que usted percibió en el incendio de la citada bodega, se pudo haber controlado con la presencia permanente del cuerpo de bomberos de Quibdó y la permanencia de hidrantes en ese sector. **CONTESTÓ:** La presencia del cuerpo de bomberos y la existencia de hidrantes para este caso no resuelve en nada esta situación, no extingue el incendio, lo que extingue es que el cuerpo de bomberos tenga la logística con que hacer buen uso y aprovechamiento de los hidrantes si existieron para apagar el incendio, así mismo, de nada sirve la presencia si no se tienen los equipos, la tecnología, el entrenamiento para coordinar y aprovechar con todo esto que les hace falta su presencia permanente y los hidrantes con toda la logística necesaria, en conclusión pienso que Bomberos en Quibdó no está capacitado ni logística ni técnicamente y esto es indiferente hacia el poder del fuego, si se hubiera podido extinguir o eliminar el fuego. (...) – se destaca.

4.3.6. Reitera el problema de insuficiencia de hidrantes, la señora Raquel María González Vidal, coordinadora de atención y prevención de desastres del sector salud del Chocó, quien declaró (fol. 104, c. *ibíd.*):

(...) **PREGUNTADO:** Sírvase decir si el día 03 de agosto del año 2001, a las 4:00 de la tarde se reunieron los integrantes del Comité de Atención y Prevención de Desastres donde usted participó como coordinadora de emergencias y desastres de DASALUD, cuál fue su aporte: **CONTESTÓ:** Ya dije que fue solamente sobre las necesidades más apremiantes, cuando se presenta un incendio por pequeño que sea, la necesidad que hay con los hidrantes, se pierde mucho tiempo cuando van a recargar el acueducto, pues se van perdiendo 15 o 20 minutos – se destaca.

4.3.7. Finalmente, obra la declaración del señor Luís René Robledo Robledo, quien se desempeñaba como Director de Bomberos de la ciudad para la fecha de los hechos (fol. 110 a 111, c. *ibíd.*):

PREGUNTADO: Dígale al Tribunal con base en su experiencia si la intensidad del fuego cuando ustedes llegaron era fuerte o apenas este se iniciaba, en caso afirmativo, sírvase decir si debido a los materiales inflamables que guardaba la bodega, hubiese sido de todas maneras su control (sic). **CONTESTÓ:** La intensidad de fuego era como principio de incendio, la verdad es que el cuerpo de bomberos sabía que había muchos líquidos inflamables que guardaba la bodega y que en el último piso existía un laboratorio o algo así, pero según la magnitud del fuego, el cuerpo de bomberos no contaba con la herramienta suficiente para extinguir el fuego y por falta de hidrantes también para el apoyo de almacenamiento de fusión de agua de los vehículos. **PREGUNTADO:** Dígale al Tribunal cuál fue la razón por la cual no pudieron ingresar al fondo de la bodega a apagar el incendio. **CONTESTÓ:** Las razón es porque para entrar a extinguir las llamas se necesita trajes de penetración contra incendios el

cual el cuerpo de bomberos carece de ésta (sic), además el difícil acceso originado en que tenía dos ventanillas a lado y lado y en el centro la reja totalmente cerrada, después que se pudo abrir era difícil el acceso por lo anteriormente dicho. **PREGUNTADO:** Dígale al tribunal si de acuerdo a su experiencia el incendio se pudo haber controlado si se hubiese contado con los equipos necesarios para ello, o si por el contrario debido a la clase de material que allí se depositaba, al difícil acceso a la bodega y la intensidad de las llamas estos tornaba imposible apagar el incendio. **CONTESTÓ:** Con la prontitud en la que nos desplazamos el cuerpo de bomberos a la diligencia, con el inicio de las llamas y con la herramienta de dotación suficiente los bomberos podrían haberlo controlado, pero desafortunadamente no contábamos con la herramienta suficiente para poder haberlo controlado. (...) PREGUNTADO: Dígale al Tribunal si usted está de acuerdo o no con la afirmación que hace en la diligencia de inspección judicial el señor Wilson Perea Díaz obrante a folio 65 (...), CONTESTÓ: Estoy de acuerdo con que se apagaba por un lado y se prendía por el otro, con lo dicho por el actual comandante, pero cabe anotar que si se tiene según nuestra población, hidrantes y otros carros de bomberos en el momento contábamos con un solo carro en regular estado, se podía haber controlado, pues una sola máquina no era suficiente porque el fuego se esparcía por otros lados y había un solo pistón por el frente” – se destaca.

A juicio de la Sala, estas declaraciones gozan de credibilidad no sólo porque los declarantes fueron testigos presenciales de los hechos, sino porque sus relatos lucen coherentes, espontáneos y coincidentes entre sí y son otorgados por personas con conocimiento y experiencia en la materia, en su labor como miembros del Comité de Prevención y Atención de Desastres del Chocó.

5. Juicio de responsabilidad

5.1. El daño antijurídico

De acuerdo con el artículo 90 de la Carta Política, “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Al respecto, esta Corporación ha precisado que aunque el ordenamiento no prevé una definición de daño antijurídico, éste hace referencia a “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho⁵”.

En el caso concreto, el daño sufrido por los demandantes, derivado de la destrucción del inmueble en que operaba el establecimiento de comercio denominado “Bodegas Providencia” de propiedad de la sociedad

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de marzo de 2000, expediente 11945, C.P. María Elena Giraldo Gómez. Acerca del contenido y alcance del concepto de daño antijurídico en la teoría jurisprudencial colombiana, es posible consultar, también las siguientes providencias proferidas por esta misma Sección: Sentencias de 8 de mayo de 1995, exp. 8118; 5 de agosto de 2004, exp. 14.358 y, 7 de diciembre de 2005, exp. 14.065.

demandante – párrafo 4.1.-, fue probado ampliamente mediante la totalidad de los medios probatorios aportados, los cuales son contestes en indicar que el mismo, ubicado en la carrera 4ª entre calles 25 y 26 de la ciudad de Quibdó, se derrumbó como consecuencia de un incendio de mayores proporciones – así lo indica de manera expresa el informe del Cuerpo de Bomberos de Quibdó, párrafo 4.3.2.-, cuya causa fue desconocida, presumiblemente la generación de un corto circuito, la cual no pudo ser controlada por los bomberos del municipio, quienes acudieron a atender la emergencia en colaboración con las demás entidades estatales que componen el sistema de prevención y atención de desastres.

Daño a todas luces antijurídico, en la medida en que la sociedad demandante no tenía por qué soportar la propagación de un incendio por falta de herramientas y equipos suficientes para contenerlo, al punto que llevara a la destrucción total del establecimiento de comercio de su propiedad y en consecuencia, la afectación del patrimonio económico del demandante, con bien o interés jurídico legalmente protegido.

Lo anterior, sin perjuicio, claro está del deber de soportar las pérdidas generadas por la aparición del incendio, en cuanto se conoce que la conflagración se generó al interior del edificio, sin que se conozca las causas y que la bodega no contaba con detectores de incendio, tampoco con personal de guardia interno y que las rejas dificultaron la penetración oportuna.

5.2. La imputabilidad del daño a la demandada

5.2.1. La prevención y control de incendios como servicio público esencial a cargo de los municipios

De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución, es finalidad y obligación del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, de manera directa o a través de sus agentes, pero conservando su control y vigilancia. La prestación de los servicios públicos es una finalidad inherente al Estado y a través de ellos, se propende por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo cual explica la eficiencia y oportunidad con la que deben ser atendidos.

El derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, entraña la protección a la colectividad, pues la deficiente prestación de un servicio público puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Los servicios públicos deben ser prestados de manera eficiente y oportuna para cumplir la finalidad inherente al Estado y para que, a través de ellos, se

propenda el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Su prestación debe responder a criterios de calidad del servicio que, conforme al artículo 367 de la Constitución, deben ser señalados por la ley.

Así las cosas, se tiene que la Ley 322 de 1996, le dio la categoría de servicio público esencial a la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles⁶ y consagró que es deber del Estado garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, pues consagró la obligación a cargo de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas de prestar el servicio a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin con los cuerpos de bomberos voluntarios, siempre contando con la coordinación, complementariedad, intermediación y cofinanciación de proyectos por parte de los Departamentos y la adopción de políticas generales por parte de la Nación. En efecto, el artículo 4° de la Ley 322 de 1996 dispone que el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia haga parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988, por lo que resulta evidente que su ineficiencia o falta de capacidad de acción, impide la prestación eficiente del servicio público de prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas, a cargo de estas instituciones, con la generación de un grave riesgo para la comunidad afectada⁷.

Igualmente, es importante destacar que la competencia asignada de manera principal a los municipios para la prestación del servicio público de bomberos, no riñe con que, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Nacional, puedan reunirse los distintos entes territoriales para la prestación del servicio o incluso de que el Departamento, como ente superior, supla los vacíos o la incapacidad de los municipios en el

⁶ Art. 2, Ley 322 de 1996: “La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, es un servicio público esencial a cargo del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los cuerpos de bomberos voluntarios.

“Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación y las regulaciones generales.

“Los departamentos ejercen funciones de coordinación; de complementariedad de la acción de los distritos y municipios; de intermediación de éstos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la cofinanciación de proyectos tendientes al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.

“Es obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas la prestación del servicio a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los cuerpos de bomberos voluntarios.

“Parágrafo.- Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil” –se destaca.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, C. P.: Enrique Gil Botero, sentencia de 28 de abril de 2010, Rad.: 23001-23-31-000-1997-08570-01(18925).

cumplimiento de sus funciones. Los municipios y distritos deben conformar sus cuerpos de bomberos atendiendo a las disposiciones de la Ley 322 de 1996, los Decretos 2211 de 1997 y 235 de 2000, así como las demás disposiciones dictadas para el efecto por la Junta Nacional de Bomberos. Para la época de los hechos, con el fin de diseñar programas adecuados a las necesidades de los diferentes cuerpos de bomberos, éstos eran clasificados según sea el tamaño de los municipios que deben atender, de acuerdo a la tabla contenida en el reglamento general administrativo, operativo y técnico que deben cumplir los cuerpos de bomberos, expedido en la Resolución 241 de 2001 del Ministerio del Interior.

5.2.2. El caso concreto

Precisado lo anterior, la Sala observa que del material probatorio allegado al plenario, se advierte que el municipio de Quibdó no contaba con un cuerpo de bomberos con capacidad suficiente para atender un incendio de gran magnitud, como el acaecido en el inmueble de la sociedad demandante.

En efecto, se acreditó con el informe rendido por el Cuerpo de Bomberos del municipio de Quibdó que el incendio se presentó aproximadamente a 500 metros de distancia, esto es, muy cerca de la sede de dicha institución, razón por la cual, advertido el conato de incendio por los residentes del sector, las autoridades bomberiles acudieron con prontitud. En ese sentido, es ilustrativa la declaración rendida por el señor Luís René Robledo Robledo, entonces Director de Bomberos de la ciudad, quien manifestó que al momento de su llegada *“la intensidad de fuego era como principio de incendio”* – párrafo 4.3.7.-.

De conformidad con el mismo informe, al lugar de los hechos acudieron en principio dos bomberos de la planta de la institución, un voluntario, el comandante del Cuerpo de Bomberos, un electricista y un conductor, equipo que, sin embargo, resultó insuficiente para controlar la emergencia en la medida en que, de una parte, no contaba con trajes de acercamiento al fuego ni máscaras antigases, lo que impedía su ingreso al inmueble, el cual a su vez, sólo contaba con una entrada, de modo que el ingreso de los efectivos del Cuerpo de Bomberos era indispensable para el manejo de la emergencia, y de la otra, resultaba insuficiente para atender una ciudad del tamaño de Quibdó.

Así lo manifestó el testigo precitado en declaración rendida ante el *a quo*, en reiteración de lo analizado y consignado en el Acta No. 003 de 2001 – párrafo 4.3.3.-, cuando señaló que el Cuerpo de Bomberos de Quibdó contaba con *“ocho (8) bomberos activos y cuatro (4) voluntarios, que es*

un personal muy deficiente para el volumen de población que hay en la ciudad de Quibdó” , quienes “además no cuentan con trajes de acercamiento contra incendio y no tienen herramientas suficientes para atender emergencias de gran magnitud”.

También se acreditó en el plenario que, sólo se contaba con una máquina de bomberos, de poca capacidad, la cual por demás, se encontraba en deficientes condiciones mecánicas, asunto conocido por el Alcalde de la ciudad, quien manifestó en la reunión del 3 de agosto de 2001, a la que corresponde el acta No. 003 que *“a duras penas el Municipio de Quibdó ha sostenido el único vehículo que se tiene y que como único vehículo no se puede separar y someterlo a un acondicionamiento ni siquiera por un día (...)”.* En el mismo sentido, el señor Eustorgio Perea Rosero, director de la Defensa Civil del Departamento del Chocó, señaló que *“no había máquina de bomberos con capacidad de extinguir o de atenuar el fuego”* –párrafo 4.3.5.-, mientras el señor Robledo, Comandante del Cuerpo de Bomberos de Quibdó, señaló *“una sola máquina no era suficiente (para controlar la emergencia) porque el fuego se esparcía por otros lados y había un solo pistón por el frente”.*

A la falta de una adecuada capacidad técnica –adecuados carros de bomberos para la ciudad y suficiente personal capacitado para afrontar incendios y otras calamidades conexas-, se suma la falta de hidrantes para recargar la máquina de bomberos, derivada a su vez de la falta de acueducto, situación que hacía inútiles los esfuerzos del Cuerpo de Bomberos, pues, los avances logrados en la disminución de las llamas se perdían cuando el carro debía recorrer un kilómetro y medio, hasta la sede del acueducto local para recargar la máquina de bomberos de agua. Prueba de lo anterior, reside en el video aportado al expediente, sobre el cual se desarrolló diligencia de inspección judicial, en la cual se consignó *“Dentro del video se observa que se agota el agua y se suspende la fumigación por aproximadamente 8 minutos, mientras van a cargar de nuevo el carro tanque, lo cual ocurre según información del actual jefe de bomberos, porque ese es el procedimiento en estos casos, cargar el carro tanque de agua para volver al sitio del siniestro, a falta de hidrantes en el sector. Para tanquear hay que subir hasta el tanque de agua de las Empresas Públicas de Quibdó situada a kilómetro y medio de los hechos”* –párrafo 4.3.4.-. Situación destacada por el Comité de Prevención y Atención de Desastres y que quedó señalada en el Acta No. 003 de 2001, bajo comentario, en que se destacó que *“el Cuerpo de Bomberos de Quibdó es incompetente para un incendio de estas proporciones, dice que ellos tienen un carro con una capacidad de 1.500 Litros de agua lo que significa recargar el carro, desocupar rápidamente, regresar al acueducto a recargar y volver al sitio de la emergencia, entonces el espacio comprendido entre ir a cargar y volver lógicamente continúan las llamas*

esparciéndose y el incendio cada vez menos incontrolable (sic)”. Misma apreciación otorgada por la testigo Raquel María González Vidal, Coordinadora de Atención y Prevención de Desastres del Sector Salud del Chocó – párrafo 4.3.6.-

Así las cosas, de los medios probatorios precitados se colige sin lugar a dudas, que el Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de Quibdó no contaba con la capacidad de acción suficiente para atender el incendio de grandes proporciones que sufrió el inmueble de la sociedad actora, asunto que sin lugar a dudas tuvo una incidencia en la propagación del incendio, daño antijurídico cuya reparación se reclama.

Empero, no pasa desapercibido para la Sala *i)* que el inmueble estaba ocupado con materiales inflamables, e inclusive contaba con un laboratorio dental en el segundo piso, en donde se almacenaban compuestos químicos que harían más de difícil de controlar la conflagración como se consignó en el Acta No. 003 de 2001 y en las declaraciones de los testigos de los hechos; *ii)* que contaba con una única salida y gran profundidad, por lo cual el control de la conflagración revestía mayor dificultad. Frente a este último asunto, quedó consignada en documento en comento, la opinión del especialista Eustorgio Perea, de la Defensa Civil, quien señaló que *“era muy difícil controlar el incendio por las condiciones del lugar, ya que se encontraba encajonado, no tenía respiradero, lo que precipitó que el edificio se cayera”* – párrafo 4.3.3.-. Concepto que reiteró en declaración rendida ante el Tribunal cuando señaló que *“era muy difícil, si no imposible”* detener el fuego –párrafo 4.3.5.-. Sin embargo, su concepto estuvo sucedido por la aclaración de que su especialidad era rescate y que no contaba con instrucción como bombero; y *iii)* que la conflagración se originó en el inmueble y que el mismo aunque albergaba mercancías y líquidos inflamables no contaba con detector de incendios, y que adolecía de falta de vigilancia interna al punto que el incendio fue detectado por los vecinos, esto es, cuando la situación ya no era de fácil control.

En sentido contrario, sin embargo, se pronunció el Comandante del Cuerpo de Bomberos de Quibdó, el señor Luís René Robledo Robledo, que al ser preguntado sobre si, de conformidad con su experiencia y conocimiento hubiera sido posible apagar el incendio, en caso de haberse contado con mejores condiciones técnicas, a lo que respondió que *“Con la prontitud en la que [se] desplaz[ó] el cuerpo de bomberos a la diligencia, con el inicio de las llamas y con la herramienta de dotación suficiente los bomberos podrían haberlo controlado, pero desafortunadamente no contábamos con la herramienta suficiente (...)”*.

Esta aparente contraposición entre las versiones de los dos testigos presenciales de los hechos, deberá resolverse a juicio de la Sala, en favor de la versión rendida por el experto en atención de emergencias como incendios, explosiones y otras calamidades, en este caso, la opinión autorizada del señor Luís René Robledo, quien indicó que de haberse contado con los equipos necesarios – una adecuada máquina de bomberos, suficiente personal capacitado, hidrantes en la zona del desastre, trajes de aproximación al fuego y máscaras antigases-, la emergencia podría haberse controlado.

Si bien se contó con el apoyo de otras entidades pertenecientes al Sistema de Prevención y Atención de Desastres, tales como la Aeronáutica Civil, la Defensa Civil, la Cruz Roja, el Ejército y la Policía Nacional y el Instituto de Seguros Sociales, en cumplimiento del principio de coordinación, contemplado en el artículo 288 de la Constitución Nacional, ello no fue suficiente para suplir la deficiencia de equipos y personal de la que adolecía el Cuerpo de Bomberos de Quibdó.

De lo dicho, a juicio de esta Sala, se encuentra suficientemente acreditado que la inadecuada prestación del servicio público esencial de prevención y control de incendios, a cargo del municipio demandado, tuvo una relación de causa a efecto con el daño antijurídico sufrido por la sociedad actora, es decir con la falta de control y consecuente propagación del incendio. Daño que le es imputable en virtud de la obligación impuesta por la Constitución y la Ley a los municipios de prestar eficientemente los servicios públicos y, en particular, el servicio público esencial en comento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 322 de 1996 – acápite 5.2.1.-.

Sin embargo, también está suficientemente acreditada la existencia de un hecho de la víctima en el caso concreto que obra como concausa del daño, en la medida en que se conoce que las bodegas almacenaban mercancías y que estas se perdieron, por un aparente corto circuito interno, agravado por la falta de sistemas internos contra incendios con los cuales debía contar el establecimiento ante el almacenamiento de mercancías y compuestos químicos inflamables, así como ante la inexistencia de entradas de emergencia y el bloqueo de la única puerta con barrotes metálicos. Dicha circunstancia –la falta de precaución y prevención del desastre por parte de los demandantes-, impone la reducción de la condena en un 20%.

En tal virtud, la Sala revocará la decisión de primera instancia y condenará al Municipio de Quibdó al pago de los perjuicios derivados del incendio y destrucción total del inmueble en que se encontraban las

“Bodegas Providencia” de propiedad de la Sociedad Castillo Ayala y Hermanos.

6. Liquidación de Perjuicios

6.2. Perjuicios Morales

En la demanda se solicitó el reconocimiento de una indemnización a título de perjuicio moral, de 3000 gramos oro a favor de la sociedad demandante, con motivo de los hechos que dieron origen a la indemnización.

Frente al particular es preciso hacer alusión a dos situaciones, a saber: *i)* la procedencia de indemnización de perjuicios morales a favor de personas jurídicas y, *ii)* las condiciones para que sean reconocidos perjuicios morales por la pérdida de bienes inmuebles.

En relación con el primer asunto es importante resaltar que si bien, la jurisprudencia había sostenido que por regla general la indemnización por perjuicios morales va acorde con la aflicción, la pena y la amargura sufridos por la persona como consecuencia del daño recibido, tal gama de sentimientos angustiosos es inherente al ser humano sensitivamente capaz de recibirlos, de tal forma que la personería jurídica incapacitada e inhabilitada por su propia naturaleza para experimentar tales sensaciones, queda exenta de pretender indemnizaciones de índole moral. Pese a lo anterior, en especiales condiciones –como sucede con las comunidades indígenas-, en atención a su especial cosmovisión, que trasciende las concepciones individualistas occidentales, esta Corporación ha reconocido la procedencia de perjuicios morales a personas jurídicas, como acaeció en el conocido caso de la indemnización a la comunidad indígena de la Sortija por la muerte del Gobernador Indígena Medardo Ducuara Leyton y las lesiones causadas a su hermana Clara Inés Ducuara Leyton, quienes fueron agredidos con armas de dotación oficial por miembros de la estación de policía del municipio de Ortega, Departamento del Tolima⁸.

Respecto del segundo tópico, si bien, en algún momento la jurisprudencia de esta Corporación fue reticente a reconocer la procedencia de perjuicios inmateriales por la pérdida de bienes inmuebles, hoy se encuentra decantado que no existe obstáculo o razón alguna para no admitir la reparación del daño moral que podría causar la pérdida de un

⁸ Consejo de Estado, sentencia de 24 de marzo de 2011, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez, Exp. 18.956.

bien inmueble, claro está, siempre y cuando aquél esté debidamente fundamentado con pruebas que acrediten su existencia y magnitud⁹.

En el caso concreto, ni se encuentra la Sala ante una situación especial que permita considerar la procedencia de perjuicio moral a favor de la sociedad demandante, ni se acreditó su causación en la forma exigida por la jurisprudencia de esta Corporación. En consecuencia, la Sala denegará la procedencia del perjuicio reclamado.

6.3. Perjuicios materiales

En relación con la indemnización de este tipo de perjuicios, se solicitó en la demanda el reconocimiento de perjuicios materiales por la suma \$853.317.998, la cual se deriva tanto del daño emergente y el lucro cesante sufrido por cada uno de los socios, como del daño emergente y lucro cesante sufrido por la sociedad.

Frente al particular, es menester advertir que no se discriminaron en la demanda, las fuentes del daño alegado, tales como valor del inmueble destruido, del establecimiento de comercio, de las mercancías almacenadas en el lugar, utilidades proyectadas perdidas entre otros factores, de modo que no conoce la Sala las fuentes de los perjuicios reclamados.

Dicho lo anterior, procede la Sala a revisar los perjuicios probados en el plenario:

6.3.1. Daño emergente

i) Por la destrucción del inmueble

Respecto del daño material en esta modalidad, se acreditó ampliamente en el proceso, la destrucción total del inmueble, al punto que el mismo se derrumbó y en el lote, al momento de la realización de la inspección judicial se ubicaba un centro comercial.

Así mismo, se acreditó la propiedad de la sociedad demandante sobre el inmueble siniestrado mediante la aportación del registro de libertad de tradición del inmueble y el informe de bomberos –párrafo 4.2.-, del que se colige la identidad entre el inmueble afectado por el incendio y el de propiedad de la sociedad Hermanos Castillo Ayala y Hermanos Ltda.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente AG-2002-00226. C.P. Ricardo Hoyos; Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 20.109. C.P. Hernán Andrade Rincón. sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 17.119. C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Subsección C, C. P.: Enrique Gil Botero, sentencia de 9 de julio de 2014, expediente 44333.

Sin embargo, las pruebas allegadas al plenario para acreditar el valor del detrimento económico sufrido por dicho concepto son insuficientes, en la medida en que si bien, se acreditó el precio por el cual fue adquirido el inmueble por la sociedad -\$20'000.000 para el año 1995, anotación No. 8 de 21 de abril de 1995-, tal valor corresponde tanto al inmueble como al lote donde aquél estaba construido-.

Así las cosas, dado que no se conoce el valor exacto de la pérdida sufrida por cuenta de la destrucción del inmueble y no cuenta la Sala con elementos para calcular el valor del perjuicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 172 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 56 de la Ley 446 de 1998, se considera necesario proferir una condena en abstracto, para que el tribunal proceda a calcular mediante trámite incidental, el precio actualizado de la construcción destruida, en donde operaban las Bodegas Providencia de la Sociedad Hermanos Castillo Ayala Ltda. Para tal fin, podrá valerse el *a quo*, de dictámenes periciales, estimativos de la propiedad raíz en la zona para el momento de los hechos, entre otros medios probatorios que considere pertinentes.

ii) Por la pérdida de mercaderías almacenadas en el establecimiento de comercio “Bodegas Providencia”

Se acreditó en el expediente que en el lugar de los hechos se almacenaban abarrotes, como lo indicó el informe rendido por el Cuerpo de Bomberos de Quibdó, algunos de los cuales fueron rescatados de las llamas, como se indicó en la inspección judicial realizado al video obrante en las diligencias, en donde se registró que *“se observa también que se alcanzó a retirar alguna parte de la mercancía en cajas, antes de que colapsara el edificio (...)”*.

Dado que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 762 del Código Civil, *“el poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”*, la Sala reconocerá la indemnización correspondiente por concepto de las mercaderías almacenadas y perdidas por cuenta del incendio. Sin embargo, no obra prueba alguna que dé cuenta del valor del inventario almacenado en las bodegas antes y después del siniestro.

Así las cosas, dado que no se conoce el valor exacto de la pérdida sufrida por cuenta del daño emergente derivado de la pérdida de mercaderías almacenadas en el establecimiento de comercio *“Bodegas Providencia”* y no cuenta la Sala con elementos para calcular el valor del perjuicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 172 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 56 de la Ley 446 de 1998, se considera necesario proferir una condena en abstracto, para que el

tribunal proceda a calcular mediante trámite incidental, el valor de las mercancías almacenadas y destruidas en el siniestro. Para tal fin, podrá valerse el *a quo*, de dictámenes periciales, libros de contabilidad de la sociedad o de proveedores de la misma, entre otros documentos que den cuenta del monto dejado de percibir.

iii) Por la pérdida de muebles, enseres y mercaderías de los laboratorios dental y clínico ubicados en el último piso de la edificación

También se encuentra acreditado en el plenario que en el segundo piso de la edificación funcionaban unos laboratorios clínicos y dentales, pues así quedó consignado en el Acta No. 003 de 2001, elevada por el Comité de Prevención y Atención de Desastres y se constató en la inspección judicial, sin embargo, el certificado de existencia y representación legal anexado al plenario no precisa el objeto de la sociedad, ni su inventario registrado, de modo que no conoce la Sala si la prestación de dichos servicios hacía parte del objeto de la sociedad y los bienes muebles y enseres afectados por el fuego, si hacían parte de su inventario.

Con el fin de acreditar el monto del perjuicio, sólo fueron allegadas al expediente:

1) Declaración extraprocesal rendida por el señor Rubén Darío Castillo Ayala ante el Notario Segundo del Circuito de Quibdó, en que manifiesta que *“en el incendio ocurrido en el mes de agosto de 2001, en el Edificio de Bodegas Providencia y que en su segundo piso funcionaba el centro de profesionales Providencia, en el Consultorio No. 9 funcionaba el Laboratorio Dental Provident de mi propiedad, el cual quedó siniestrado en este incidente”* (fol. 36, c. ppal.), pérdida que estimó en \$32.000.000.

2) Memorial suscrito por la señora Carlota Castillo Ayala en que presenta un inventario de las pérdidas sufridas por cuenta del incendio, en que señala: *“ (...) me permito listar los equipos, insumos, muebles, enseres, reactivos y demás artículos de mi propiedad que se perdieron totalmente en el siniestro que significó el incendio en que se perdió la totalidad del edificio Providencia, donde funcionaba el laboratorio clínico bacteriológico Provilab de mi propiedad y del cual soy representante legal como consta en el Certificado de matrícula de la Cámara de Comercio de Quibdó No. 14590 del 10 de marzo de 1992 (...)”* (fol. 37 a 39, c. ppal.), pérdida que estimó en \$132.216.000.

3) Certificación suscrita por contadora pública, en que se acredita la pérdida de *“los activos del laboratorio como equipo instrumental, material odontológico evaluados en \$47'257.300”* (fol. 42, c. ppal.).

Para la Sala, los mencionados documentos no tienen la entidad para probar el perjuicio alegado, en la medida en que, de una parte, no se conoce el objeto social de la sociedad y en las documentos aportados se relacionan las pérdidas del patrimonio personal de los socios sin que se indique si ello hace parte de los activos de la sociedad, y dado que, en su calidad de comerciantes, se encontraban en la obligación de llevar libros de contabilidad, los cuales no fueron aportados al plenario de donde tampoco se conoce el haber social anterior y posterior a los hechos.

En tal virtud, la Sala negará la indemnización de tales perjuicios, en la medida en que su causación no fue plenamente acreditada en el plenario.

6.3.2. Lucro Cesante

En relación con el daño material en la modalidad de lucro cesante, si bien la demanda no especifica los conceptos por los cuales se considera la existencia de este perjuicio, a juicio de la Sala se colige de la pérdida del inmueble, de propiedad de la sociedad actora que el mismo generaba unas rentas por cuenta de la actividad productiva desarrollada en el mismo. Tal actividad, sin embargo, no se encuentra claramente probada en el plenario, por la insuficiencia señalada en el certificado de existencia y representación de la sociedad.

Así las cosas, dado que no se conoce el valor exacto de la pérdida sufrida por cuenta del lucro cesante derivado de la pérdida del inmueble y no cuenta la Sala con elementos para calcular el valor del perjuicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 172 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 56 de la Ley 446 de 1998, se considera necesario proferir una condena en abstracto, para que el tribunal proceda a calcular mediante trámite incidental, el valor dejado de percibir por los actores, por cuenta de la pérdida del inmueble de su propiedad, en donde operaban las Bodegas Providencia de la Sociedad Castillo Ayala y Hermanos. Para tal fin, podrá valerse el *a quo*, de dictámenes periciales, libros de contabilidad de la sociedad o de proveedores de la misma, entre otros documentos que den cuenta del monto dejado de percibir.

7. Comunicación de la sentencia al señor Ministro del Interior

Como medida tendiente al mejoramiento de la prestación del servicio bomberil, se enviará copia de la sentencia al señor Ministro del Interior, en su calidad de presidente de la Junta Nacional de Bomberos de conformidad con la Ley 1575 de 2012, -Ley General de Bomberos de Colombia-, con el fin de que se conozcan las difíciles condiciones en que opera el Cuerpo de Bomberos de Quibdó, especialmente en lo relativo a la ausencia de hidrantes así como la falta de equipamiento adecuado –

uniformes para aproximación al fuego, máquinas de apagado de incendios en buen estado mecánico- que permitan hacer más eficiente y efectiva la atención de incendios.

8. Costas

En atención al artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a la imposición de costas.

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

III. RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2006 por el Tribunal Administrativo del Chocó, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- DECLARAR patrimonialmente responsable al municipio de Quibdó por la destrucción total del inmueble en que funcionaba el establecimiento de comercio denominado “Bodegas Providencia” de propiedad de la Sociedad Hermanos Castillo Ayala Ltda., por cuenta del incendio acaecido el 28 de julio de 2001.

TERCERO.- CONDENAR en abstracto al municipio de Quibdó por concepto de daño emergente derivado de la pérdida del inmueble en que operaban las “Bodegas Providencia” y por la pérdida de mercaderías almacenadas en el mismo, para cuya liquidación el tribunal *a quo* tendrá en cuenta las pautas trazadas en la parte motiva de esta providencia, mediante el trámite incidental correspondiente.

CUARTO.- CONDENAR en abstracto al municipio de Quibdó por concepto de lucro cesante derivado de las utilidades dejadas de percibir por cuenta de la pérdida del inmueble en que operaban las “Bodegas Providencia”, para cuya liquidación el tribunal *a quo* tendrá en cuenta las pautas trazadas en la parte motiva de esta providencia, mediante el trámite incidental correspondiente.

QUINTO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO.- El municipio de Quibdó dará cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, dentro de los términos indicados en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

SÉPTIMO.- ENVÍASE una copia de esta sentencia al señor Ministro de la Defensa, con el fin de que se conozca el problema de falta de hidrantes e inadecuado equipamiento del Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Quibdó y se adopten medidas tendientes al mejoramiento de la prestación del servicio bomberil.

OCTAVO.- 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.

Todas las comunicaciones que se ordena hacer en esta sentencia serán libradas por el *a quo*.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada