



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2022

Radicación: 25000-23-36-000-2016-00498 01 (59361)
Actor: Invertrac S.A.
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y otros
Referencia: medio de control de reparación directa

Temas: reparación directa – riesgo excepcional – responsabilidad por ataques de grupos al margen de la ley.

Síntesis del caso: se demanda por los gastos en que incurrió una sociedad para descontaminar un derrame de crudo, consecuencia de la incineración de un carrotanque del que era locatario.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia de 5 de abril de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia recurrida – 1.4. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 26 de febrero de 2016¹, Invertrac S.A. presentó **demanda**², en ejercicio de la **acción de reparación directa**, en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional (el Ejército), la Policía Nacional (la Policía), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (el Ministerio) y la Alcaldía de Puerto Asís (el Municipio), con el fin de que se hiciera la siguiente declaración (se transcribe):

*“Primera. Que los demandados (...) sean declarados administrativa, extracontractual y solidariamente responsables de los daños de tipo material en la modalidad de **DAÑO EMERGENTE y LUCRO CESANTE** (artículo 1614 del*

¹ La acción se interpuso oportunamente. Los hechos por los que se reclama ocurrieron el 14 de diciembre de 2013, la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 14 de diciembre de 2015, se declaró fallida el 24 de febrero de 2016, y la demanda se presentó el 26 de febrero de 2016, esto es, el último día del término de dos años previsto en el literal i) del artículo 164.2 del CPACA.

² Folios 7-21 del cuaderno principal.

Radicación: 25000-23-36-000-2016-00498 01(59361)
Actor: Invertrac S.A.
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: medio de control de reparación directa
Decisión: confirma

Código Civil), ocasionados a la sociedad demandante, en atención al daño antijurídico producido por el acto terrorista ocurrido el día catorce (14) de diciembre de dos mil trece (2013), en el municipio de Puerto Asís (Putumayo)".

2. Los perjuicios reclamados se resumen así:

Tipo de perjuicio	Valor
Daño emergente	\$117.717.080 por los gastos en que "ha incurrido para superar la grave situación de emergencia".
Lucro cesante	\$350.400.000 por lo dejado de producir por el camión incinerado.
Gastos de representación legal	\$10.000.000
Gastos de papelería	\$1.000.000

3. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes hechos:

4. Invertrac S.A. es una empresa de carga que realiza, entre otros, transporte de crudo y sus derivados en un carrotanque. Sus servicios los presta a varias empresas petroleras.

5. El 14 de diciembre de 2013, cuando llevaba una carga de crudo en el departamento de Putumayo, el vehículo fue interceptado por las Farc, quienes regaron el producto en la vía e incineraron el camión. Invertrac, por su experiencia y conciencia ambiental, decidió "realizar la descontaminación causada por el derrame", pues, aunque no era su responsabilidad, el daño "hubiera sido incalculable e irreparable".

6. Afirmó que las entidades demandadas "incumplieron con su deber de vigilancia y cuidado y se abstuvieron de adoptar las medidas de prevención requeridas", ya que conocieron y tuvieron la oportunidad para garantizar la seguridad y prevenir el "atentado terrorista".

7. Agregó que el daño causado se fundamentaba en el título de imputación de riesgo excepcional, porque el transporte de petróleo era una actividad peligrosa, y quienes lo realizaban asumían "una carga excepcional", de una "actividad esencial" que tenía por "primer controlador" al Estado.

1.2. Posición de la parte demandada

8. El Ejército **contestó la demanda**³ y se opuso a las pretensiones. Indicó que no le constaban los hechos y que debían probarse en el proceso. A su juicio, la demandante no señaló en forma clara y precisa en qué consistió la omisión de la entidad. Precisó que no había un nexo causal entre la conducta del Ejército y el daño reclamado, pues de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en estos eventos era necesario que se hubiera solicitado el acompañamiento militar para mitigar el riesgo.

³ Folios 80-85 del cuaderno principal.

Radicación: 25000-23-36-000-2016-00498 01(59361)
Actor: Invertrac S.A.
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: medio de control de reparación directa
Decisión: confirma

9. La Policía **contestó la demanda**⁴ y se opuso a las pretensiones. Indicó que correspondía al demandante probar sus afirmaciones y la “*supuesta descontaminación que realizó de la zona*”. Sostuvo que “*en ningún momento la empresa Invertrac puso en conocimiento de las autoridades, en particular de la Policía Nacional, acción o amenaza alguna*” por parte de grupos al margen de la ley. Así, al no existir la solicitud de protección, ni antecedentes de incursiones armadas en el sector, el daño no le era atribuible.

10. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible **contestó la demanda**⁵ y se opuso a las pretensiones. Afirmó que desconocía los hechos y se atenía a lo probado en el proceso. Agregó que no había causado ningún daño y que no existía un nexo causal entre lo narrado en la demanda y sus funciones.

11. Corpoamazonia **contestó la demanda de forma extemporánea**⁶ y el Municipio **no contestó la demanda**.

1.3. Sentencia recurrida

12. Mediante Sentencia de 5 de abril de 2017, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** negó las pretensiones de la demanda⁷. Según el Tribunal, estaba acreditado que, el 14 de diciembre de 2013, las Farc incineraron un tractocamión y su remolque, propiedad de los bancos de Occidente y Bancolombia, respectivamente, y cuyo locatario era la sociedad demandante.

13. De acuerdo con el Consejo de Estado, los daños causados por ataques a bienes o elementos representativos del Estado debían estudiarse bajo el título de imputación de riesgo excepcional. Sin embargo, no se acreditó que el vehículo incinerado transportara crudo al momento de los hechos, ni que se hubiera derramado sobre una fuente hídrica. Adicionalmente, en el interrogatorio de parte, el representante legal de la empresa reconoció que no tenía la obligación de adelantar la limpieza del crudo derramado.

14. Tampoco se aportó ningún documento de las autoridades ambientales que permitiera tener certeza del derrame. En ese contexto, la falta de certeza del daño alegado, esto es, los gastos en que supuestamente incurrió como consecuencia del derrame, constituía un incumplimiento de la carga de la prueba que conducía a negar las pretensiones de la demanda.

⁴ Folios 86-100 del cuaderno principal.

⁵ Folios 107-120 del cuaderno principal.

⁶ Folios 234-249 del cuaderno principal.

⁷ Folios 351-363 del cuaderno del Consejo de Estado.

Radicación: 25000-23-36-000-2016-00498 01(59361)
Actor: Invertrac S.A.
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: medio de control de reparación directa
Decisión: confirma

15. Finalmente, estimó que al momento de proferir la Sentencia las pretensiones equivalían a 809 SMLMV, por lo que fijó un porcentaje de 0,2% para la condena en costas, equivalente a \$1.193.626.

1.4. Recurso de apelación

14. Invertrac interpuso **recurso de apelación**⁸. Afirmó que no era cierto, como sostuvo el Tribunal, que no estuviera acreditado que el camión transportaba crudo, porque aportó el manifiesto de carga con fecha de 14 de diciembre de 2013. Tampoco era cierto que no se hubiera demostrado el derrame sobre la fuente hídrica, porque de los documentos allegados con la demanda —las facturas y la certificación del atentado— se podía concluir que sí hubo contaminación ambiental y los gastos que hizo para mitigarla. Precisó que al pronunciarse sobre las excepciones anexó la información que en ese entonces fue enviada a Corpoamazonia para atender la contingencia.

15. Por lo anterior, el daño era "*cierto, personal y directo*", y el Tribunal incurrió en una indebida valoración probatoria al ignorar los soportes de pago relativos a la descontaminación. En estos términos solicitó que se revocara la decisión de primera instancia y se accediera a las pretensiones de la demanda.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Síntesis de la controversia – 2.2. Análisis sustantivo – 2.3. Condena en costas

2.1. Síntesis de la controversia

16. La decisión de primera instancia será confirmada, aunque por razones diferentes. Lo será porque no se probó una falla del servicio respecto de las obligaciones de seguridad de las entidades demandadas, y tampoco que el daño hubiera sido consecuencia de un ataque contra un elemento representativo del Estado o hubiera ocurrido durante un enfrentamiento armado con intervención de este.

2.2. Análisis sustantivo

17. El recurso de apelación se centró en cuestionar la valoración probatoria hecha por el Tribunal. En efecto, está probado que el 14 de diciembre de 2013 un carrotanque que transportaba crudo⁹, cuyo locatario era Invertrac, fue interceptado por las Farc¹⁰. Asimismo, que el crudo fue derramado¹¹, el

⁸ Folios 370-372 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁹ De acuerdo con el "*Formato Único Manifiesto Electrónico de Carga*" (folio 11 del cuaderno 2).

¹⁰ De acuerdo con el oficio de 18 de diciembre de 2013, suscrito por el Teniente Coronel Roger Iván Chávez Quintero del Batallón de Selva No. 55 (folio 5 del cuaderno 2).

¹¹ De acuerdo con el documento "*Reporte inicial del derrame de hidrocarburos y sustancias peligrosas*" en el que la empresa registró el hecho y anotó que dio inicio al plan de contingencias (folio 209 del cuaderno principal).

Radicación: 25000-23-36-000-2016-00498 01(59361)
Actor: Invertrac S.A.
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: medio de control de reparación directa
Decisión: confirma

vehículo incinerado¹², y la zona descontaminada por la Fundación Ecológica del Putumayo, contratada por el demandante para ese propósito¹³. Así, está demostrado que la parte demandante sí sufrió un daño.

18. Sin embargo, el daño no es atribuible al Estado. En primer lugar, porque no se demostró que la fuerza pública hubiera omitido actuar frente a alguna solicitud de protección, lo hubiera hecho tardía o defectuosamente, o que, aun sin mediar una petición, conociera que el ataque se iba a producir y no hubiera hecho nada para repelerlo. Conviene precisar que la manifestación del demandante sobre los peligros inherentes a su actividad económica no traslada el riesgo al Estado, pues, se insiste, debe haber elementos concretos en conocimiento de la fuerza pública para que le sea exigible determinada conducta.

19. En su declaración, el gerente de carga líquida de Invertrac, al ser preguntado si con anterioridad a la fecha del ataque la sociedad había solicitado alguna medida de protección, contestó de forma negativa y añadió que en esa ruta había presencia regular del Ejército¹⁴. También afirmó que, previo a los hechos, la empresa no había recibido ninguna amenaza¹⁵. En esta medida no hubo una falla del servicio y le asiste razón al Ejército al afirmar, en la contestación de la demanda, que la parte actora enlistó de manera genérica las obligaciones de las entidades demandadas sin precisar cómo se relacionaban con el caso concreto.

20. En segundo lugar, el daño no es atribuible a título de riesgo excepcional, porque no se probó que fuera causado como consecuencia de un ataque contra un elemento representativo del Estado o hubiera sido consecuencia de un enfrentamiento armado entre la fuerza pública y un grupo al margen de la ley. En otras palabras, no fue consecuencia de un riesgo creado. Al respecto, en la Sentencia de Unificación de 20 de junio de 2017¹⁶, la Sección Tercera precisó (se transcribe):

"Para que pueda imputarse responsabilidad a la administración a título de riesgo excepcional por los daños derivados de actos violentos de terceros, es necesario que el acto sea dirigido en contra de altos funcionarios, bienes o elementos representativos del Estado y que el fundamento de imputación, esto es, el riesgo creado por la administración a la población civil o a sus bienes sea cierto y lícito y de naturaleza excepcional, es decir, caracterizado por exceder las cargas públicas en relación con el provecho o utilidad para el Estado y la sociedad".

¹² De acuerdo con el oficio de 18 de diciembre de 2013, suscrito por el Teniente Coronel Roger Iván Chávez Quintero del Batallón de Selva No. 55 (folio 5 del cuaderno 2) y las reclamaciones adelantadas ante la aseguradora (folios 16-22 del cuaderno 2).

¹³ De acuerdo con los informes de gestión sobre las actividades de mitigación (folios 165-207 del cuaderno principal) y el oficio de 16 de marzo de 2014, remitido a Corpoamazonia, en el que pone en conocimiento de la autoridad ambiental el resultado "del proceso de limpieza y descontaminación del área afectada por la contingencia" (folio 208 del cuaderno principal).

¹⁴ Minutos 14:07-14:50 (cd a folio 123 del cuaderno 3).

¹⁵ Minutos 19:53-20:09 (cd a folio 123 del cuaderno 3).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Unificación de 20 de junio de 2017, exp. 18860.

Radicación: 25000-23-36-000-2016-00498 01(59361)
Actor: Invertrac S.A.
Demandado: Ejército Nacional y otros
Referencia: medio de control de reparación directa
Decisión: confirma

21. Por lo dicho hasta aquí, por no estar acreditados los elementos que permitirían a la atribución de responsabilidad al Estado, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

2.5. Condena en costas

22. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, y el artículo 365.1 del CGP, se condenará en costas a la parte demandante. Como agencias en derecho se fijan 6 salarios mínimos mensuales legales vigentes en favor de la Policía y la misma cantidad para el Ejército, únicas entidades demandadas que intervinieron en esta instancia¹⁷. Para las entidades que no intervinieron en esta instancia las agencias en derecho se fijan en 3 salarios mínimos.

3. DECISIÓN

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,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la Sentencia de 5 de abril de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandante, incluidos 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, por concepto de agencias en derecho. Para la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Puerto Asís, las agencias en derecho en esta instancia se fijan en 3 salarios mínimos legales mensual vigentes, para cada una. La liquidación se hará de manera concentrada en el Tribunal de primera instancia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Firmado electrónicamente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Firmado electrónicamente

¹⁷ Las referidas entidades presentaron alegatos de conclusión (folios 395-403 del cuaderno del Consejo de Estado).