

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: MARÍA DE LAS MERCEDES PÉREZ DE PÉREZ
Demandado: NACIÓN — MINISTERIO DE DEFENSA — POLICÍA NACIONAL

Tema: Enfrentamiento armado entre fuerza pública y grupo insurgente.
Destrucción de inmuebles. Hecho exclusivo de un tercero.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional contra la sentencia del 13 de abril de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia¹, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 30 de julio de 1999, miembros de las FARC incursionaron en el municipio de Nariño (Antioquia) con lanzagranadas y fusiles. Una vez allí, los insurgentes iniciaron una acción coordinada para *“tomarse el municipio”*, para lo cual bloquearon varias vías, detonaron artefactos explosivos frente a la Estación de Policía y lanzaron múltiples pipetas de gas.

Instantes después se desencadenó un enfrentamiento armado entre los agentes de la Policía Nacional del municipio y los miembros de las FARC, en el cual fue necesaria la participación de la Fuerza Aérea Colombiana con el fin de contrarrestar la acción subversiva. Así fue como la aeronave 1150, con número de matrícula 4247 de la Fuerza Aérea Colombiana, percutió 1500 cartuchos con destino a los

¹ El expediente cambió de Ponente, porque la decisión inicialmente presentada para estudio de la Sala de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado no obtuvo la mayoría requerida para su aprobación en sesión del 18 de agosto de 2020 (Fl. 360, C.2.).



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

lugares de donde provenía el ataque guerrillero. La parte demandante considera que la Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional es patrimonialmente responsable por la destrucción de su inmueble, pues, según lo expuesto en la demanda, la respuesta legítima de la Fuerza Pública contribuyó a la afectación del inmueble, así como a la destrucción de enseres que se encontraban dentro del mismo.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 16 de diciembre de 1999², María de las Mercedes Pérez de Pérez mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra de la Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional, por la afectación del inmueble de su propiedad y la sustracción y destrucción de los enseres que se encontraban dentro del mismo, como consecuencia del enfrentamiento armado que tuvo lugar el 30 de julio de 1999 en el municipio de Nariño (Antioquia).

Como pretensiones de su demanda, el extremo activo solicita condenar a la entidad demandada a pagar, por perjuicios morales, 1000 gramos oro o la suma de \$30.000.000; y por daño emergente y lucro cesante, la suma de \$150.000.000.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que el 30 de julio de 1999, miembros de las FARC incursionaron en el municipio de Nariño (Antioquia) con lanzagranadas y “fusiles M60”. Una vez allí, los insurgentes iniciaron una acción coordinada dirigida a “tomarse el municipio”, para lo cual bloquearon varias vías, detonaron artefactos explosivos frente a la Estación de Policía y lanzaron múltiples pipetas de gas.

Manifiesta que instantes después se desencadenó un enfrentamiento armado entre los agentes de la Policía Nacional del municipio y los miembros de las FARC, en el cual fue necesaria la participación de la Fuerza Aérea Colombiana para contrarrestar la acción subversiva.

² Fl. 21 a 51, C.1.



Sostiene que así fue como la aeronave 1150, con número de matrícula 4247 de la Fuerza Aérea Colombiana, percutió 1500 cartuchos con destino a los lugares de donde provenía el ataque guerrillero.

La demandante considera que la Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional es patrimonialmente responsable por la destrucción de su inmueble, pues, según lo expuesto en la demanda, la respuesta legítima de la Fuerza Pública contribuyó a la afectación del inmueble, así como a la destrucción de enseres que se encontraban dentro del mismo.

Textualmente señala en el libelo introductorio: “(…/ la parte demandada es responsable de la totalidad de los perjuicios, tanto materiales como morales causados a la parte demandante, con ocasión de los hechos de orden público de que fue objeto el municipio de Naúño (Antioquia) entre el 30 de julio y 1º de agosto de 1999, que generó la destrucción total del inmueble, las mejoras y pertenencias de la parte demandante. El ataque y la respuesta por la fuerza pública (...) los bombardeos y los combates en las calles destruyeron no sólo los bienes materiales, sino también la dignidad de la comunidad nariñense. Entre bombas, pipetas, ametrallamientos y fuego cruzado, los nariñenses soportaron inermes como destruían sus esfuerzos de toda la vida, sin el más mínimo respeto por la población civil”.

2. Contestación

El 20 de marzo de 2000³, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó su notificación a la demandada y al Ministerio Público.

2.1. La Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional⁴ se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que el daño se ocasionó por un hecho externo, irresistible e imprevisible para la Administración. Formuló como excepciones la de hecho exclusivo de un tercero y la genérica.

³ Fl. 48, C. 1.

⁴ Fl. 52 a 55, C. 1.



3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 14 de febrero de 2006⁵ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La demandante⁶ y la Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional⁷ reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación de ésta, respectivamente.

3.2. El Ministerio Público guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 13 de abril de 2011[^], el Tribunal Administrativo de Antioquia accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al constatar que *“(…/ si bien los hechos fueron generados por el actuar reprochable de un tercero, el resultado es atribuible a la administración pública, por el desconocimiento del deber de protección y cuidado establecido en el artículo 2° de la Constitución Política”*.

En la parte resolutive el a *quo* condenó a la Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional a pagar a María de las Mercedes Pérez de Pérez, por perjuicios morales 50 SMLMV; por daño emergente, *“al pago del valor del bien inmueble y sus enseres destruidos que no superaba el precio en el mercado”**, y por lucro cesante la suma de \$3.213.600.

Fl. 276, C. 1.

[^] Fl. 290 a 293, C.1

Fl. 277 a 289, C. 1.

Fl. 296 a 308, C.2.

* “[...] TERCERO. Se condenará in genere a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, por concepto de daño emergente, al pago del valor del bien inmueble y sus enseres destruidos, de conformidad con el certificado de tradición y libertad obrante a folio 39 del expediente. En ningún caso la condena superará el precio en el mercado de los bienes para la época del atentado. La suma resU/fanfe se actualizará (...).”



5. Recurso de apelación

El 17 de mayo de 2011¹⁰, la Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido el 23 de marzo de 2012¹¹ y admitido el 7 de junio de 2012¹².

5.1. La Nación - Ministerio de Defensa — Policía Nacional¹³ sostuvo que los daños alegados por el extremo activo no le eran imputables en razón a que fueron ocasionados por un tercero.

Textualmente expuso lo siguiente: “[...] no se trata de una acción u omisión reprochable e imputable a la Administración, sino a la producción de un daño que es causado por fuerzas al margen de la ley, por la realización de un riesgo excepcional, creado por ésta”.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 5 de julio de 2012¹⁴ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente

6.1. La demandante, la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional y el Ministerio Público guardaron silencio¹⁵.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 6 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, puesto que la cuantía, dada por la pretensión mayor de la demanda, supera

¹⁰ FI. 1311, C.2.

¹¹ FI. 338, C.2.

¹² FI. 344, C.2.

¹³ FI. 310 a 318, C.4.

¹⁴ FI. 350, C.2.

¹⁵ FI. 351, C.2.



la exigida de 500 SMLMV para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación¹⁶, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 129 y 132 numeral 6 del C.C.A.

2. Acción procedente

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el artículo 86¹⁷ del Código Contencioso Administrativo.

En este caso la acción procedente es la de reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño ocasionado por hechos imputables a la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional.

3. Vigencia de la acción

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general¹⁸, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden

¹⁶ En la demanda se solicitó, por perjuicios morales, 1000 gramos oro para la demandante.

¹⁷ “Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación particular o de otra entidad pública.”

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”



público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción¹⁹, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*²⁰ que opera por la falta de actividad oportuna en la

¹⁹ Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 ‘...e/ derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.’

²⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: “Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”.



puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia²¹, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

En el caso *sub examine* se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, teniendo en cuenta: i) que el 30 de julio de 1999 tuvo lugar el enfrentamiento armado entre los agentes de la Policía Nacional y los miembros de las FARC, que produjo los daños por los cuales se presentó la demanda; y ii) que aunque no se tiene certeza del momento en que la accionante conoció de estos daños, puede inferirse que ejerció el derecho de accionar de forma oportuna, pues entre la fecha en la que acontecieron los hechos y el 16 de diciembre de 1999²², día en que se presentó la demanda²³, no transcurrieron más de dos (2) años.

4. Legitimación en la causa

4.1. María de las Mercedes Pérez de Pérez es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y está legitimada en la causa por activa, pues está acreditado que es la propietaria del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 015-0017764s² que, según la demanda, sufrió

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: " . [sai el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado".

²² Fl. 21 a 51, C.1

²³ La demanda se presentó el 16 de diciembre de 1999 (Fl. 21 a 51, C.1.).

²⁴ Fl. 40, C.1.



daños el 30 de julio de 1999, con ocasión del enfrentamiento armado que se presentó entre agentes de la Policía Nacional y miembros de las FARC.

4.2. La Nación está legitimada en la causa por pasiva y se encuentra debidamente representada por el Ministerio de Defensa — Policía Nacional, de conformidad con los criterios señalados por la jurisprudencia de esta Sección²⁵, pues en la demanda se que la institución accionada es patrimonialmente responsable por la destrucción del inmueble de la demandante, así como por la desaparición y destrucción de los enseres que se encontraban dentro del mismo. Además, por cuanto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2²⁶ y 218²⁷ de la Constitución Política, y 1²⁸ de la Ley 62 de 1993^{2*}, es la entidad a quien corresponde el control del orden público y la protección de los ciudadanos.

5. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala determinar: *i)* si en el presente caso se reúnen los supuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en el deber de protección y seguridad; y *ii)* si el Estado es patrimonialmente responsable por la

* Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 25 de septiembre de 2013, Rad.: 20420.

²⁶ Artículo 2º: “Son fines esenciales del Estado. servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

²⁷ Artículo 218: “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, prestaciones y disciplinario”.

² Artículo 1: “La Policía Nacional como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, es/á i'nstitnida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Asimismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución, la ley y los derechos humanos”.

²⁸ Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.



destrucción de bienes cuando ésta ocurre en el ejercicio de una actividad legítima de la Policía Nacional, al repeler el ataque armado de personas pertenecientes a un grupo subversivo.

6. Solución de los problemas jurídicos

Antes de resolver los problemas jurídicos es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por la omisión en el deber de seguridad y protección, por los daños causados por la acción de grupos subversivos, así como esbozar algunas consideraciones sobre el hecho exclusivo de un tercero como eximente de responsabilidad.

6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991³⁰ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho³¹, que contraría el orden legal³² o que está desprovista de una causa que la justifique³³, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida³⁴, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.

³⁰ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpable de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este".

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

³² Cfr. De "Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Angel Martínez Sarrión. 2º ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

³⁴ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.



La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto³⁵.

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

6.2. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por omisión en el deber de seguridad y protección

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º constitucional, son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y en la ley y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; en cuyo efecto se han instituido las autoridades de la República para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado³⁶.

Entonces, el Estado tiene el deber de proteger el derecho fundamental a la vida de todas las personas, a su integridad psicofísica y a sus bienes patrimoniales, de donde surge lo que la Corte Constitucional ha denominado la *“manifestación expresa del derecho fundamental a la seguridad personal, entendida como una obligación de medio y no de resultado, por virtud del cual son llamadas las diferentes autoridades públicas a establecer los mecanismos de amparo que dentro de los*

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.

³⁶ “Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”



conceptos de razonabilidad y proporcionalidad resulten pertinentes a fin de evitar la lesión o amenaza de sus derechos””.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha definido la noción de “seguridad” desde tres dimensiones: (i) como un valor constitucional consagrado en el preámbulo y en el artículo 2º Superior; (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental individual que, pese a no estar nominado en la Constitución, proviene de la interpretación sistemática de lo dispuesto en el Preámbulo y en la carta de garantías concertada especialmente en los artículos 2, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 34, 44 y 73a³ superiores, así como del bloque de constitucionalidad³, frente al cual debe advertirse que tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁴, como la Convención Americana⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ contemplan el derecho a la seguridad personal.

Ahora, el derecho fundamental a la seguridad personal ha sido definido como “*aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de*

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2020, Exp. 51795.

³ “Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte, Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas, Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia, Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. (...), Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento (...), Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra (...), Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia (...), Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación. (...), Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: (...), Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional”

³ Ibidem.

⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aceptada como costumbre internacional desde la década de los sesenta, establece en su artículo 3 que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”

⁵ La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 16 de 1972, establece en su artículo 7: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”

⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 74 de 1968, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”



*peligro implícitos en la vida en sociedad*⁴³. De manera que los individuos pueden exigir medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios e inaceptables contra su vida, bienes o integridad personal que las autoridades pueden conjurar o mitigar.

Sin embargo, y sumado a las nociones definidas por la Corte Constitucional, no puede perderse de vista el deber correlativo de seguridad y protección de las personas en cabeza de las autoridades públicas, en cuyos fundamentos y límites ha evolucionado la jurisprudencia del Consejo de Estado desde antes de 1991, puesto que la obligación para las autoridades de proteger a las personas⁴⁴ es uno de los pilares del Estado lo cual había sido estatuido desde los orígenes de la República y fundamentalmente en la Constitución de 1886.

Así, en una primera etapa se planteó la posibilidad de endilgar responsabilidad a las autoridades por omisión al deber de seguridad y protección, aunque para establecer la falla del servicio se exigió acreditar que la víctima había solicitado la protección policiva⁴⁵; ante lo cual también se consideró que en cuanto ello, el Estado no asume una obligación de resultado⁴⁶.

Posteriormente, se hizo exigible la intervención de las autoridades con el fin de garantizar la seguridad y protección cuando el Estado se encuentre en la posibilidad de proteger a la víctima, aunque expresamente esta no lo hubiere pedido, pues ante un ambiente de zozobra, confusión, inestabilidad, peligro o debido a la especial condición de la VíCtima, las autoridades policiales deben estar en permanente alerta y no actuar como sujetos pasivos que para poder cumplir con sus deberes legales

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2020, Exp. 51795.

⁴⁴ Artículo 19, Constitución de 1886: *"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos"*. Reformado por el artículo 9º del Acto Legislativo N° 1 de 1936 y pasó a ser el artículo 16. *"Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)"*

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 16 de julio de 1980. Rad.:10134.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad.: 5737.



y constitucionales deban esperar la petición de protección expresa del miembro de la comunidad que la requiera⁴⁷.

En precedentes más recientes, se sostuvo que la responsabilidad del Estado por falta de protección exige “(...) *previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requereimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autondad*”⁴⁸ y, seguidamente, se incluyó el conocimiento de la Policía Nacional de las amenazas derivadas de las “*alteraciones de orden público debido a los actos de violencia*” de grupos armados insurgentes⁴⁹, pues lo que interesa es el elemento cognitivo en cabeza de las fuerzas del Estado⁵⁰.

Asimismo, recientemente la Corte Constitucional sostuvo que, para evaluar en qué circunstancias el Estado debe brindar medidas de protección especial, habrá de distinguirse entre el concepto de riesgo y el de amenaza, entendido el primero como una posibilidad abstracta y aleatoria de que el daño se produzca y, el segundo, como la existencia de hechos reales que implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que la vida, bienes o integridad de la persona corren peligro”. Así, ante un nivel de amenaza extrema nace la obligación del Estado de adoptar medidas específicas para salvaguardar el derecho fundamental a la seguridad personal del individuo⁵², quien podrá exigir que las autoridades le brinden protección especial.

En síntesis, la seguridad personal es un derecho de raigambre fundamental, correlativo al deber de las autoridades de salvaguardar y proteger dicho derecho, no como una obligación de resultado, sino bajo la premisa de deber “*utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos*

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 12 de julio de 1988.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sentencia de 26 de enero de 2006

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 19 de julio de 2007.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de agosto de 2010.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de marzo de 2020, Exp. 51795.

⁵² *Ibidem*.



de las personas sea una realidad, de manera que no puede conformarse con una simple defensa formal de los mismos”⁵.

Igualmente, debe concluirse que el juicio de imputación de los daños antijurídicos derivados de la omisión en el deber de seguridad y protección encuentra su mayor desarrollo en la aplicación de los criterios de imputación por falla en el servicio, aunque cabe advertir que, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de 19 de abril de 2012, al no existir consagración constitucional que exija aplicar algún régimen de responsabilidad en particular, corresponde al juez, entre las motivaciones que soportan y fundamentan el fallo, y consultando las razones de hecho y de derecho que resulten pertinentes, escoger un determinado título de imputación de responsabilidad para enmarcar la solución del caso en concreto, consultando por supuesto las pruebas válidamente recaudadas, integrando tal elemento como uno de los argumentos principales de la sentencia ^{1A}

No obstante, frente al deber de seguridad y protección se resulta pertinente hacer la atribución jurídica del daño antijurídico por falla en la prestación del servicio, bajo la cual resulta determinante establecer la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico les impone, frente a lo cual la Corporación ha señalado que es necesario contrastar el contenido obligatorio que - en abstracto- las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, con el grado de cumplimiento u observancia de tales

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad.:14443.

⁴ Expediente 21.515. “En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia.”



deberes u obligaciones por parte de la autoridad demandada a quien pretende atribuírsele el daño antijurídico en el caso concreto^{5*}.

Sin embargo, en los casos de omisión en el cumplimiento de los deberes y obligaciones de protección y seguridad, para endilgar responsabilidad a las instituciones encargadas de brindar tales prerrogativas, se debe verificar si las personas: (i) han solicitado protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo⁵⁶; (ii) no han solicitado dicha protección, pero es evidente que la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitían asegurar que el individuo se encontraba amenazado o expuesto a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes⁵⁷; o (iii) si las autoridades dejaron a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna y habiendo tenido conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos o amenazados por grupos organizados al margen de la ley^{5^}.

6.3. Responsabilidad del Estado por daños causados por la acción de grupos armados insurgentes

Mediante sentencia de unificación del 19 de abril de 2012, la Sección Tercera del Consejo de Estado determinó que el artículo 90 de la Constitución Política no privilegió ningún régimen de responsabilidad, por lo que es deber del juez determinar cuál debe aplicarse al caso concreto, de acuerdo con lo que encuentre probado en el proceso^{5*}.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la responsabilidad del Estado con ocasión de actos de grupos armados puede examinarse a partir de tres criterios de imputación, a saber: falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial, según la determinación fáctica de cada caso y la atribución jurídica que proceda.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad.: 27434; Sentencia del 22 de abril de 2009, Rad.: 16192; Sentencia del 9 de junio de 2010, Rad.: 18375; Sentencia del 30 de enero de 2013, Rad.: 27040.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 16 de julio de 1980, Rad 10134; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 17 de febrero de 1983, Rad. 5737.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 1997, Rad. 10958.

^{5^} Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 1998, Rad. 17004.

^{5*} Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de abril de 2012. Rad.: 21515.



Así las cosas, tratándose de daños causados por grupos armados al margen de la ley se ha examinado la responsabilidad del Estado desde el punto de vista de la falla del servicio cuando se tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención deberes negativos- así como de acción — deberes positivos- a cargo del Estado. Sin embargo, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es necesario acreditar: *i)* el incumplimiento tardío o deficiente de un deber normativo; *ii)* la omisión o la inactividad de la entidad pública; o *iii)* el desconocimiento de la posición de garante que pueda asumir la Administración. Como en los daños causados por la acción de grupos ilegales se está en presencia de un hecho de un tercero, desde un plano causal, deberá demostrarse la cognoscibilidad real del peligro que corre el bien jurídico que debe ser protegido, al igual que la posibilidad material de actuar en defensa del mismo, o bien por el negligente o inadecuado despliegue de las acciones de defensa ejecutadas por la fuerza pública.

Al respecto, el precedente jurisprudencial de esta Corporación ha precisado que para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por un tercero, debe analizarse si para la Administración y para las autoridades era previsible que se desencadenara el acto perturbador. Este aspecto constituye uno de los puntos más importantes a analizar dentro de este régimen, pues no es la previsión de la generalidad de los hechos (estado de anormalidad del orden público) sino de aquellas situaciones que no dejan margen para la duda, es decir, las que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida.

Por otro lado, la responsabilidad del Estado desde el punto de vista del riesgo excepcional se ha examinado cuando el daño ocurre como consecuencia de la materialización de un riesgo producto de la actividad legítima de la Administración. En efecto, es claro que, en el desarrollo de las actividades cotidianas del mundo moderno, la sociedad se enfrenta a situaciones de riesgo que le son ineludibles y, dentro de tal contexto, la administración pública puede crear estas situaciones excepcionales de peligro a las que nadie puede sustraerse y en las que ninguna protección existe para el particular, lo cual impone al Estado, por razones de justicia restaurativa, la reparación de los daños causados. La Corporación ha aplicado este



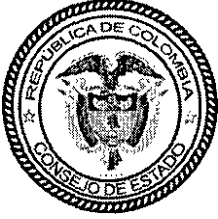
criterio de imputación en algunas oportunidades, guiado por un argumento causal, como es que el ataque del grupo armado se haya dirigido en contra de un establecimiento del Estado.

Finalmente, se ha examinado la responsabilidad del Estado desde el punto de vista del daño especial, de manera residual y excepcional, cuando se evidencia un desequilibrio de las cargas públicas, la equidad y la solidaridad para restablecer el equilibrio perdido ante una ruptura de la igualdad, fruto del perjuicio especial y anormal que se le impone administrado que lo llevaría a asumir el perjuicio a diferencia de las demás personas que no asumen sacrificio alguno.

Así, en cada caso, lo que debe examinarse es si por las condiciones que reviste el daño antijurídico este se puede considerar como fruto de un acentuado y singular desequilibrio anormal de las cargas públicas que deben ser asumidas por los administrados, entendiéndose como normal aquella carga que es ordinaria a la vida en sociedad.

En este último caso vale la pena destacar que por lo menos que, por razones de equidad y de justicia distributiva, quien ha sufrido el perjuicio causado por la Administración debe ser indemnizado. No en vano desde el año 1973 esta Corporación ha señalado que *“el Estado en ejercicio de su soberanía puede en veces afectar los derechos de los particulares, pero si esta afectación es igual para todos los individuos que se encuentran en las mismas condiciones, no hay violación de la justicia distributiva que justifique jurídicamente la responsabilidad”*. Sin embargo, cuando ello no es así, sí es dable reparar los daños que se han ocasionado, teniendo bajo el entendido que *“El daño debe ser,.. por fan/o, excepcional y anormal, porque la responsabilidad no proviene de la naturaleza del hecho que cause el daño, sino del carácter singular o excepcional del daño causado”*⁶⁰.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de mayo de 1973, Rad.: 978.



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

6.4. Hecho exclusivo de un tercero

El hecho de un tercero supone la actuación exclusiva y determinante de una persona ajena al juicio de responsabilidad en la realización del injusto⁶¹. Esta Sección⁶² ha señalado que el hecho exclusivo y determinante del tercero se configura siempre y cuando se demuestre que el daño se causa por una actuación de un agente externo a la relación que existe entre la víctima o sujeto del daño y aquel a quien pretende atribuírsele y que, esa actuación, que fue causa eficiente del hecho lesivo, es completamente ajena al servicio de manera que el agente estatal no se encuentra vinculado en manera alguna con la afectación cuyo resarcimiento se pretende.

Asimismo, esta Corporación ^{6A} ha determinado que para la prosperidad de esta causal de exoneración de responsabilidad, de ruptura del nexo causal o ajenización de la causa, deben reunirse tres requisitos, a saber: *i)* que el hecho del tercero sea la causa exclusiva y adecuada del daño, motivo por el cual la entidad tiene que probar que no hay ningún vínculo causal entre la conducta del demandado y el daño producido; *ii)* que el hecho del tercero sea ajeno al servicio, es decir, que el tercero no esté vinculado a la persona de derecho público demandada ni realice actividades vinculadas con el servicio público; y *iii)* que el hecho del tercero sea imprevisible e irresistible para la entidad a quien se le pretende atestar el daño.

Adicionalmente, sobre la revisión del actuar del tercero en la producción del daño, esta Sección precisó que no es determinante ni se requiere que el tercero haya actuado con culpa en razón a que la relación causal es un aspecto de carácter objetivo. Asimismo, indicó que para que opere la exclusión de responsabilidad por una causa extraña, se requiere que dicha conducta irresistible, imprevisible y externo sea la causa adecuada y/o determinante del hecho lesivo^{6A}.

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de octubre de 2020, Rad. 49574.

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 2010, Rad. 17179.

^{A3} Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019, Rad.: 46858; Subsección C. Sentencia del 11 de marzo de 2019, Rad.: 43512; Subsección B. Sentencia del 21 de noviembre de 2018, Rad.: 40350; Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, Rad.: 32912A' Subsección A. Sentencia de 13 de febrero de 2013, Rad.: 18148.

^A Ibídem.



7. El caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 13 de abril de 2011, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional esgrimió que los daños alegados por el extremo activo no le eran imputables en razón a que fueron ocasionados por un tercero.

En este sentido, y comoquiera que únicamente la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 13 de abril de 2011 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, se resolverá el asunto *sub lite* en aquello que se reprocha como desfavorable en el recurso⁶⁵. Por ello, a continuación se analizará si la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional es patrimonialmente responsable por los perjuicios ocasionados por la afectación del inmueble de la demandante, así como de la desaparición y destrucción de los enseres que se encontraban dentro del lugar, como consecuencia del enfrentamiento armado que tuvo lugar el 30 de julio de 1999 en el municipio de Nariño (Antioquia).

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado se encuentran acreditados.

7.1. Hechos probados

Antes de señalar cuáles son los hechos que se encuentran probados en el expediente, es menester poner de presente que a los videos y a las fotografías

“Artículo 357. Competencia del Superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de 18 reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones (...) Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante.”



aportadas por la parte demandante⁶⁶ se les dará el valor correspondiente, según criterio uniforme de esta Sala⁶⁷, conforme al artículo 252 del Código de Procedimiento Civil⁶⁸, esto es, teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas, de manera que permitan dar certeza de los hechos que pretenden acreditar. Sin embargo, dadas las condiciones en que el material videográfico y fotográfico fue presentado, este no ofrece certeza de la persona que los realizó ni tampoco de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fue efectuado, pues las grabaciones e imágenes fotográficas carecen de georreferenciación y de otros datos que indiquen el momento, lugar y tiempo en los que se realizaron e igualmente tampoco puede establecerse si corresponden al momento y al lugar en donde ocurrieron los hechos que aquí se debaten.

Asimismo, los recortes de prensa serán valorados según los criterios expuestos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 29 de mayo de 2012, esto es, servirán solo como indicador para la Sala, quien, a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podrá llegar a constatar la certeza de los hechos⁶.

Finalmente, es pertinente recordar que, según el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al procedimiento administrativo en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, las pruebas practicadas válidamente en un proceso pueden trasladarse a otro en copia y son apreciables sin más formalidades, *“siempre que en el proceso punitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella”*.

Así las cosas, la Sala valorará, sin restricción alguna, las pruebas documentales y testimoniales trasladadas del proceso penal identificado con el número de radicado UDH-547 por la Dirección Nacional de Fiscalías de la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación por los delitos de homicidio y rebelión,

⁶⁶ FI. 36, C.1.

⁶⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832

⁶⁸ Normatividad que hoy se encuentra en el artículo 244 del Código General del Proceso.

⁶⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 29 de mayo de 2012, Rad.: 11001031500020110137800



R. dicarlo: 0500123 3 t 0002000 NO 2 5601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

en averiguación de responsables’⁰, por cuanto estas fueron debidamente solicitadas por la parte actora y coadyuvadas por la entidad demandada que en la contestación a la demanda sostuvo: “[...] *me allano a las pruebas aportadas en la demanda por ser suficientes en el esclarecimiento de los hechos*”⁷. Asimismo, las pruebas fueron debidamente decretadas en el plenario y allegadas al proceso, de manera que ambas partes conocieron su contenido y contaron con la oportunidad para ejercer la contradicción de las mismas.

Así pues, se evidencia que, de conformidad con los medios probatorios allegados oportuna y válidamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1.1. Se probó que María de las Mercedes Pérez de Pérez es la propietaria del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 15-0017764, ubicado en la “*Calle Real*” del municipio de Nariño (Antioquia), según da cuenta copia auténtica del correspondiente certificado de libertad y tradición⁷².

7.1.2. Consta que con antelación a los hechos y en fecha indeterminada en el expediente, ante las amenazas de una posible toma guerrillera al municipio de Nariño (Antioquia) y debido a la presencia de subversivos en el área rural, el comandante de la Policía del departamento de Antioquia ordenó reforzar la seguridad del ente territorial y capacitar al personal policial en técnicas de combate. Asimismo, dispuso la construcción de un comando de Policía y reforzó el pie de fuerza de la estación, según dan cuenta copias auténticas de los informes No. 0748/SUPOL DEANT del 12 de julio de 2000 y No. 0940 ASJUD DEANT del 18 de julio de 2001, suscritos por el coronel Guillermo Aranda Leal’*.

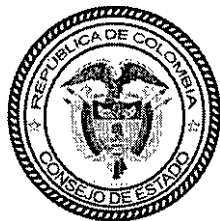
7.1.3. Se acreditó que 30 de julio de 1999, miembros de las FARC incursionaron en el municipio de Nariño (Antioquia) con lanzagranadas y fusiles. Igualmente se estableció que bloquearon las vías principales del ente territorial mediante retenes ilegales, detonaron un artefacto explosivo frente a la Estación de Policía y lanzaron

⁷ Anexo 1 a 11.

⁷¹ Fl. 65 C.1.

⁷² Fl. 40, C.1.

⁷³ Fl. 62 a 66 y 159, C.1.



R lclcarío. 05001233 10002000 002S501 (44042)
f.?cii:anditntc: Marina dc' las Mtr:etl t's i'äi t:z titi lucrez

numerosas pipetas de gas, entre otros, según dan cuenta copias auténticas de los informes No. 0748/SUPOL DEANT del 12 de julio de 2000 y No. 0758 BR4 CDO AJ 746 del 4 de octubre de 2005⁷⁴. En el primero de los documentos referidos se lee lo siguiente:

"[...] DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS.

*Fecha: Julio 30 de 1999
Lugar: Zona Urbana
Municipio: Nariño
Departamento. Antioquia.*

El día 30/07/99, siendo aproximadamente las 15:30 horas, subversivos de las FARC incursionaron al municipio de Nariño, utilizando como estrategia inicial la ubicación de personal civil en residencias y negocios de la localidad a esperas de una orden para iniciar un ataque con armas automáticas cortas, realizando un hostigamiento contra las instalaciones policiales y uniformados que se encontraban por fuera del Comando, lo cual causó pánico colectivo a la población, quienes buscaron refugio, situación que fue aprovechada por los subversivos para facilitar el ingreso de los subversivos que vestían prendas de uso privativo de las fuerzas militares.

Siendo aproximadamente las (ilegible) horas, se llevó a caío la explosión de un carro bomba frente al comando, el cual causó averías en las casas cercanas. Dando inicio total a la incursión, fueron utilizadas aproximadamente 15i0 pipetas de gas, M60, lanzagranadas, morteros, fusiles R15, M16 y 5.16 (...).

7.1.4. Se demostró que instantes después, se desencadenó un enfrentamiento armado entre los agentes de la Policía Nacional y miembros del grupo subversivo atrás mencionado, en el que, para contrarrestar la acción de los insurgentes, la aeronave 1150 con número de matrícula 4247 de la Fuerza Aérea Colombiana, percutió 1500 cartuchos con destino a los lugares desde donde provenía el ataque guerrillero. De esta información dan cuenta el informe No. 0748/SUPOL DEANT del 12 de julio de 2000, las órdenes de vuelo 199 y 200 de esa fecha⁷⁵ y el informe de misión cumplida No. 18 del 31 de julio de 1999, suscrito por el piloto de la operación⁷⁶. En este último documento se lee lo siguiente:

"[...] se acudió a Nariño a apoyar con fuego a la Policía Nacional que estaba siendo atacada por narcoterroristas con cilindros. Se llegó al sitio y no había comunicación con las tropas de superficie. Se disparó hacia el sitio donde fueron lanzados cohetes, los sitios eran muy próximos al caserío por lo cual no se disparó con cohetes.

⁷⁴ Fl. 62 a 66 y 274 a 275, C.1.

⁷⁵ Fl. 99 y 100, Anexo 1.

⁷⁶ Fl. 101, Anexo 1.



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

DATOS ARMAMENTO.

Clase.' 762

Cantidad. 1500."

7.1.5. Está probado que el 26 de agosto de 1999, Maria de las Mercedes Pérez de Pérez denunció ante la Inspección de Policía de Nariño (Antioquia), que el 30 de julio de esa anualidad había sido destruido el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 15-0017764 de su propiedad, así como las pertenencias que se encontraban en su interior, debido al enfrentamiento armado suscitado entre agentes de la fuerza pública y miembros de un grupo subversivo. De esta información da cuenta copia auténtica de dicho documento^{7'}.

7.1.6. Consta que, en fecha indeterminada, la Fiscalía General de la Nación dio apertura a una investigación penal por los delitos de homicidio y rebelión, por lo hechos ocurridos el 30 de julio de 1999 en el municipio de Nariño (Antioquia), en averiguación de responsables, según da cuenta copia auténtica de la Resolución del 3 de agosto de 1999, emitida por la Directora Nacional de Fiscalías⁷.

7.1.7. Finalmente, se acreditó que, mediante Resolución del 3 de agosto de 1999, la Dirección Seccional de Fiscalías asignó la referida instrucción penal a la Unidad Nacional de Derechos Humanos, la cual se tramitó con el número de radicado 547 UNDH, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído^{7*}.

7.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado

En aras de resolver los cargos invocados en los recursos de apelación, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y ii) su imputación frente al Estado.

⁷Fl. 339, Anexo 1.

Fl. 1 a 3, Anexo 1.

^{7*} Fl. 1 a 2, Anexo 1.



Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración⁸⁰⁻⁸¹.

7.2.1. Los daños antijurídicos

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento; es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal o que está desprovista de una causa que la justifique, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.

En el caso *sub examine* se tiene que los daños alegados son la destrucción del inmueble de propiedad de María de las Mercedes Pérez de Pérez y la sustracción y destrucción de los enseres que se encontraban dentro del mismo, lo cual tuvo lugar con ocasión del enfrentamiento armado que tuvo lugar el 30 de julio de 1999 en el municipio de Nariño (Antioquia) entre agentes de la Policía Nacional y miembros de las FARC.

⁸⁰ Sobre este aspecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264.

⁸¹ Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: “cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fya el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria”. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: “La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista.” Hinestrosa, Fernando., “Devenir del derecho de daños”, Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

El daño por la afectación del inmueble de propiedad de María de las Mercedes Pérez de Pérez está acreditado, según da cuenta copia auténtica del correspondiente registro de tradición y libertad (hecho probado 7.1.1.), así como con los testimonios rendidos por Alberto Marín Orozco, Néstor de Jesús Muñoz Pérez y Albeiro de Jesús Orozco.

Precisamente, se observa que Alberto Marín Orozco, vecino de la demandante, declaró que el 30 de julio de 1999 la guerrilla incursionó en el municipio de Nariño (Antioquia) y ello desencadenó un enfrentamiento armado entre uniformados de la Policía Nacional y miembros del grupo insurgente. Asimismo, indicó el día de la ocurrencia de los hechos escuchó explosiones, tiroteos y “toda la guerra”, y observó que durante la toma se quemó el inmueble de María de las Mercedes Pérez de Pérez. Al efecto, en la declaración que rindió el 10 de julio de 2001 ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Nariño expuso lo siguiente⁸²:

“[...] El 30 de julio se inició una toma guerrillera con la explosión de un carro bomba frente a la estación de Policía y ahí siguió el enfrentamiento entre la Policía Nacional y la Guerrilla. [...] Ya ahí oíamos todas las explosiones, el tiroteo, toda la guerra y la casa de Maria Mercedes, junto con otras vecinas, se quemó. [...] Dentro de esa casa y durante la toma guerrillera yo vi desde mi casa cuando se levantó una gran llama”

A su turno, Néstor de Jesús Muñoz Pérez, vecino de la demandante, testificó que el 30 de julio de 1999 miembros de las FARC detonaron un artefacto explosivo en el municipio de Nariño (Antioquia) e instantes después se tomaron el referido municipio. También indicó que los miembros del grupo subversivo lanzaron cilindros de gas y accionaron todo tipo de armas de fuego, lo que condujo a un enfrentamiento armado entre el grupo subversivo y miembros de la fuerza pública. Finalmente, concluyó que después del combate armado pudo evidenciar que el inmueble de María de las Mercedes Pérez quedó totalmente destruido. Justamente, en la declaración que rindió el 10 de julio de 2001 ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Nariño manifestó lo siguiente⁸³:

“[...] el 30 de julio de 1999 empezó la toma con la explosión de un carrobomba y fueron el frente 47 de las FARC [...] La foma y enfrentamiento se dio más que todo con cilindros de gas, mucha bala, armas de fuego de toda clase y el bombardeo atacando

⁸² FI. 142, C.1.

⁸³ FI. 144 a 146, C.1.



y tratando de desalojar a la guerrilla [...] Le destruyeron totalmente su casa, eso quedó en cenizas junto con todo lo que ella tenía.”

Finalmente, se advierte que Albeiro de Jesús Marín Orozco, habitante del municipio de Nariño (Antioquia), declaró que el 30 de julio de 1999 escuchó la detonación de un artefacto explosivo y cuando salió de su negocio observó un “humero” frente al comando de Policía del municipio. Asimismo, afirmó que el inmueble de propiedad María de Las Mercedes Pérez fue destruido el día de la toma guerrillera. Al efecto, en la declaración que rindió el 7 de junio de 2001 ante Juzgado Promiscuo Municipal de Nariño, expresó lo siguiente⁸⁴:

“[...] me encontraba en mi negocio que queda al frente de la propiedad de doña Mercedes Pérez de Pérez, cuando escuché una detonación y ruido de un explosivo y ahí salí y vi humero en dirección al comando de Policía [...] la propiedad de María de las Mercedes fue afectado por la toma y la confrontación con la fuerza policiva, perdió todo, se destruyó toda la casa junto con todo lo que habia ahí adentro, lo supe porque después yo entré allá y vi todo destruido y todo en polvo”

Bajo el anterior contexto, se advierte que los testimonios referidos tienen eficacia probatoria por cuanto provienen de personas que presenciaron los hechos que aquí se debaten, están dotados de seriedad y precisión y, además, fueron coincidentes y uniformes en señalar: *i)* que el 30 de julio de 1999, miembros de las FARC incursionaron en el municipio de Nariño (Antioquia) donde detonaron un artefacto explosivo frente a la Estación de Policía, lanzaron pipetas de gas e iniciaron un ataque con lanzagranadas y fusiles; *ii)* que en el transcurso de la referida toma guerrilla, se desencadenó un enfrentamiento armado entre los agentes de la Policía Nacional y los miembros del grupo subversivo; y *iii)* que el inmueble de María de Las Mercedes Pérez fue destruido como consecuencia de estos hechos.

De hecho, se observa que Alberto Marín Orozco, vecino de la demandante, indicó que *“[...] El 30 de julio se inició una toma guerrillera con la explosión de un carro bomba frente a la estación de Policía y ahí siguió el enfrentamiento entre la Policía Nacional y la Guerrilla. [...] Ya ahí oíamos todas las explosiones, el tiroteo, toda la guerra y la casa de María Mercedes, junto con otras vecinas, se quemó”.*

⁴ Fl. 211 a 212, C.1



En similar sentido, Nēstor de Jesús Muñoz Pérez, vecino de Maria de las Mercedes Pérez, afirmó: *“(...j el 30 de julio de 1999 empezô la toma con la explosi3n de un carrobomba y fueron el frente 47 de las FARC [...] La toma y enfrentamiento se dio mäs que todo con cilindros de gas, mucha bala, armas de fuego de toda clase y el bombardeo atacando y tratando de desalojar a la guerrilla [...] Le destruyeron totalmente su casa, eso qued3 en cenizas junto con todo lo que ella tenía”*.

Finalmente, Albeiro de Jesús Marín Orozco, habitante del municipio de Nariño (Antioquia), expresó: *“[...] escuché una detonaci3n y ruido de un explosivo y ahí salí y vi un humero en direcci3n al comando de Policía [...] la propiedad de Maria de las Mercedes fue afectado por la toma y la confrontaci3n con la fuerza policiva, perdi3 todo, se destruy3 toda la casa junto con todo lo que Mabía ahí adentro, lo supe porque despuēs yo entrê allâ y vi todo destruido y todo en polvo”*.

Según lo expuesto, entonces, el daño por la afectaci3n del inmueble de propiedad de María de las Mercedes Pérez de Pérez estä probado y reviste el caräcter de antijurídico, pues se trata de la afectaci3n de un derecho protegido por el ordenamiento jurídico cuya lesi3n no encuentra justificaci3n legal. En efecto, el articulo 2º de la Constituci3n Políticä establece que las autoridades estän inístituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; de donde la vulneraci3n de tales postulados y los daños que sobre ellos se generen resultan antijurídicos. Además, el artículo 58 de la Carta Políticä dispone que *“se garantizan la propiedad pñvada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (...)”*.

Por otro lado, se observa que el daño por la desaparici3n y destrucci3n de enseres que se encontraban dentro del inmueble no estä acreditado, pues no se prob3 cuäles bienes desaparecieron del lugar o fueron destruidos despuēs del enfrentamiento armado. Al efecto, como en el presente caso no se prob3 la preexistencia de estos elementos, ni cuäles eran o en qué consistían, no puede tenerse por probado dicho daño.

•



kadica4o: 03001233 10002000 002S601 (4 40't2)
 l.3t•l44tJ]4tl,ln t*: M:jría d't' las M:rt-t*tl E:s l•Ć'i t:Z t]t: l•rc•y

Debe recordarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, de donde el daño que alega requiere de prueba, cuya omisión por la demandante, a quien corresponde tal carga procesal, impide comprobar la existencia de uno de los elementos estructurales de la responsabilidad, sin el cual, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, no es posible su declaración.

7.2.2. La imputación

Para determinar si hay lugar a **imputar** el daño antijurídico a la entidad demandada, por la afectación del inmueble de propiedad de María de las Mercedes Pérez de Pérez, es menester establecer si éste le es atribuible fáctica y jurídicamente.

Así pues, de los medios probatorios arrojados al proceso se encuentra acreditado lo siguiente: i) que María de las Mercedes Pérez de Pérez es la propietaria del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 15-0017764, ubicado en la *“Calle Real”* del municipio de Nariño (Antioquia) (hecho probado 7.1.1.); ii) que con antelación a los hechos y en fecha indeterminada en el expediente, ante las amenazas de una posible toma guerrillera al municipio de Nariño (Antioquia) y por la presencia de subversivos en el área rural, el comandante de la Policía del departamento de Antioquia ordenó reforzar la seguridad de ese ente territorial y capacitar al personal policial en técnicas de combate. Asimismo, dispuso la construcción de un comando de Policía y reforzó el pie de fuerza de la estación (hecho probado 7.1.2.); iii) que el 30 de julio de 1999, miembros de las FARC incursionaron en el municipio de Nariño (Antioquia) donde bloquearon las vías principales mediante retenes ilegales, detonaron un artefacto explosivo frente a la Estación de Policía, lanzaron pipetas de gas e iniciaron un ataque con lanzagranadas y fusiles (hecho probado 7.1.3.); iv) que instantes después, se desencadenó un enfrentamiento armado entre agentes de la Policía Nacional y miembros del grupo subversivo atrás mencionado, en el que, para contrarrestar la acción de los insurgentes, la aeronave 1150 con número de matrícula 4247 de la Fuerza Aérea Colombiana, percutió 1500 cartuchos con destino a los lugares desde donde provenía el ataque guerrillero (hecho probado 7.1.4.); y v) que el 26 de agosto de



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

1999, María de las Mercedes Pérez de Pérez denunció ante la Inspección de Policía de Nariño (Antioquia), que el 30 de julio de esa anualidad fue destruido el inmueble de su propiedad, debido al enfrentamiento armado entre agentes de la fuerza pública y miembros de un grupo subversivo (hecho probado 7.1.5.).

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Asimismo, el artículo 58 de la Carta Política establece que *“se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores (...)”*.

A su turno, esta Corporación ha señalado de manera reiterada y pacífica que un daño es imputable al Estado por omisión en el deber de seguridad y protección cuando: i) la persona ha solicitado protección especial, con justificación de las particulares condiciones de riesgo en que se encuentra ^{^5}; o ii) es evidente que una persona requiere seguridad y protección, en consideración a pruebas que..permiten inferir que esta se encuentra amenazada o que está expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes⁸⁶; o cuando iii) las autoridades dejan a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles alguna ninguna protección a pesar de tener conocimiento previo de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos y vulnerados por grupos organizados al margen de la ley^ó.

En el *sub examine* no se evidencia que el daño fuera imputable a la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional , pues no hay pruebas que den cuenta que la incursión guerrillera que ocasionó la destrucción del inmueble de Maria de las Mercedes Pérez de Pérez la realizaron agentes del Estado o tuvo lugar con complicidad de aquellos, o que esta entidad tenía un deber especial de protección

^{^5} Consejo de Estado, sentencia de 16 de julio de 1980, Rad 10134; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de febrero de 1983, Rad. 5737.

^{^^} Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 30 de octubre de 1997, Rad. 10958.

[^] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de julio de 1998, Rad. 17004



frente a la accionante y su bien inmueble porque ésta le hubiera solicitado previamente protección especial, o porque existían pruebas que daban cuenta que la señora Pérez de Pérez se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes, o porque las autoridades la dejaron a merced de los grupos delincuenciales a pesar de tener conocimiento de un posible acto terrorista en la población de Nariño (Antioquia).

Y si bien al plenario fueron arrimados los informes No. 0748/SUPOL DEANT del 12 de julio de 2000 y No. 0940 ASJUD DEANT del 18 de julio de 2001, suscritos por el coronel Guillermo Aranda Leal, que con antelación a los hechos daban cuenta de una posible toma guerrillera al municipio de Nariño (Antioquia) y de la presencia de subversivos en el área rural, lo cierto es que el comandante de la Policía del departamento de Antioquia ordenó reforzar la seguridad del ente territorial y capacitar al personal policial en técnicas de combate y ello no permite inferir que la Nación — Ministerio de Defensa — Policía hubiere omitido sus obligaciones de proteger a la población o que tuvo conocimiento de que el 30 de julio de 1999 o en fechas cercanas a esta, miembros de las FARC incursionarían en el municipio de Nariño (Antioquia) y realizarían un acto terrorista y/o que activarían una carga explosiva en dicho municipio, dejando a la población a merced de los grupos de delincuencia. Por el contrario, los medios de prueba obrantes en el expediente permitieron constatar que, con antelación a la ocurrencia de los hechos, la Policía del departamento de Antioquia ordenó reforzar la seguridad de ese ente territorial y capacitar al personal policial en técnicas de combate. Asimismo, dispuso la construcción de un comando de Policía y reforzó el pie de fuerza de la estación (hecho probado 7.1.2.).

De otro lado, no obra prueba en el expediente que permita indicar que la destrucción del inmueble de propiedad de María de las Mercedes Pérez de Pérez se produjo por los disparos que se percutieron desde la aeronave 1150 con número de matrícula 4247 de la Fuerza Aérea Colombiana con destino a los lugares desde donde provenía el ataque guerrillero, ni que dichas actuaciones hubieren resultado excesivas y/o desproporcionadas, supuestos que resultan necesarios para poder imponer una condena en virtud de un régimen de falla probada del servicio, donde la carga de la prueba reposa en quien alega el daño. Dicho de otra manera, los



medios de prueba obrantes en el expediente no permiten acreditar que el daño sufrido por la demandante se ocasionó por un actuar excesivo y/o desproporcionado de la fuerza pública al contrarrestar el violento ataque perpetrado el 30 de julio de 1999 en el municipio de Nariño (Antioquia) por miembros de las FARC.

Por el contrario, lo que sí quedó suficientemente acreditado en el expediente es que el 30 de julio de 1999, miembros de las FARC incursionaron en el municipio de Nariño (Antioquia) con lanzagranadas, fusiles, bloquearon las vías principales mediante retenes ilegales, detonaron un artefacto explosivo frente a la Estación de Policía y lanzaron varias pipetas de gas, de donde, dada la magnitud de dicha incursión guerrillera, la fuerza pública estaba en la obligación de repeler el ataque y garantizar la preservación del orden constitucional del Estado.

Dicho de otra manera, el extremo activo no acreditó que el hecho lesivo fue provocado por el actuar legítimo de la fuerza pública para contrarrestar el desmedido ataque de las FARC, ni que dichas actuaciones hubieren resultado excesivas y desproporcionadas, pues, por el contrario, la fuerza pública reaccionó para repeler el ataque suscitado por los miembros del grupo armado al margen de la ley en cumplimiento de su misión institucional de proteger el orden público y los bienes propios y aquellos de la comunidad en general, sin que se hubiere acreditado un exceso en la respuesta que hubiere resultado atentatorio contra los particulares, o que se hubiere presentado otro tipo de falla en la prestación del servicio. Tampoco, de las pruebas obrantes en el expediente, se puede establecer que la reacción de la Policía causó el incendio y la destrucción del inmueble de propiedad de la demandante, así como tampoco las causas del incendio mismo.

De acuerdo con lo expuesto se evidencia que la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional no ocasionó el daño antijurídico, pues no se probó que la demandada fue quien destruyó el inmueble de la demandante o que actuó de forma desproporcionada al repeler la toma del municipio o que omitió sus deberes de protección y cuidado frente a la víctima, porque nunca tuvo conocimiento de una situación de riesgo en su contra, no era evidente que necesitara protección, ni existían amenazas concretas de grupos al margen de la ley hacia a la población civil que permitieran inferir que ese día y en ese lugar o en fechas cercanas a aquella en



la que ocurrió la incursión guerrillera, se iba a realizar un acto terrorista. Tampoco pudo establecerse que la incursión en el municipio tenía como propósito destruir las instalaciones de la estación de policía sino que se trataba en general de una escalada contra el municipio.

Sin embargo y a efectos de resolver la totalidad de cargos y/o argumentos planteados por el extremo activo en el libelo introductorio, se observa que ni siquiera es posible endilgar este daño en virtud de alguno de los títulos excepcionales o residuales de imputación bajo el título de daño especial, pues los medios probatorios obrantes en el proceso también resultan insuficientes para acreditar que María de las Mercedes Pérez de Pérez fue sometida a un desequilibrio frente a las cargas públicas, toda vez que no obra prueba alguna que permita establecer, con grado de certeza, que la destrucción del inmueble de su propiedad fue ocasionada por los agentes de la Policía Nacional que en el ejercicio legítimo del derecho de defensa, para defender su vida y la de los demás civiles que se encontraban en el lugar, contrarrestaron el ataque perpetrado por miembros de las FARC en el municipio de Nariño (Antioquia).

Dicho de otra manera, en el expediente no se probó que existiera un desequilibrio excesivo o anormal frente a las cargas públicas que le significara a la demandante soportar mayores riesgos que los que tenía el resto de los pobladores del municipio que se vieron sometidos a la incursión armada. Precisamente, el extremo activo no acreditó que la destrucción del bien inmueble de su propiedad provino de una actividad legítima del Estado y que, en tal virtud, se hubiere sometido a un desequilibrio frente a las cargas públicas que conlleve a la reparación del daño.

Dicho de otra manera, en el expediente no se probó que existiera un desequilibrio excesivo o anormal frente a las cargas públicas que le significara a la demandante soportar mayores riesgos que aquellos que tenía el resto de la población. Precisamente, el extremo activo no acreditó que la destrucción del bien inmueble de su propiedad provino de una actividad legítima del Estado y que, en tal virtud, se hubiere sometido a un desequilibrio frente a las cargas públicas que conlleve a la reparación del daño.



Rarlicadti: 0S00 J 2331000200(lt)0 25601 (4 4042)
 1.) t th. ntlantc': NJarí:a de las M:rt:tt t*s J•ci'cx ñit: 1'trcz,

Igualmente, la imputación del daño a la entidad accionada con fundamento en el título objetivo de riesgo excepcional tampoco es procedente, por cuanto no se puede estimar que la presencia de la Policía Nacional, como cuerpo armado de naturaleza civil concebido para asegurar que los colombianos convivan en paz, constituya *de facto* un riesgo para la sociedad [^]. Al efecto, es menester subrayar que la presencia legítima de la fuerza pública para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho no puede considerarse como una fuente creadora de riesgos, pues precisamente esta prerrogativa es un presupuesto material de la Constitución Política y un rasgo esencial del poder público⁸. En efecto, lo que se presentó en el caso en ciernes es que el ataque al municipio se trató de una incursión armada indiscriminada sin que se hubiere probado que el objetivo de la ocupación del municipio a la fuerza y la destrucción de algunos bienes e inmuebles se debió a una persecución contra las instalaciones de alguna entidad pública o contra la Policía Nacional.

En suma, en el caso en concreto no se acreditó que la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional ocasionó el daño antijurídico que se pretende indemnizar o que aplicó un uso desproporcionado de la fuerza o que omitió adoptar medidas de protección, vigilancia y seguridad tendientes a proteger a la población civil de un eventual acto terrorista; ni que el hecho de que el municipio de Nariño haya sido sometido a la incursión por un grupo guerrillero significaba una carga pública excesiva para la demandante, derivada del actuar legítimo del Estado, al encontrarse en mayor exposición al riesgo que el resto de los pobladores o que estaban expuestos a un mayor grado de desprotección respecto de sus conciudadanos, pues la simple ocurrencia de la toma guerrillera no da cuenta de ello.

Por lo demás, en el *sub lite* quedó acreditado que el acto terrorista que ocasionó la destrucción del inmueble de María de las Mercedes Pérez fue realizado por terceros y fue imprevisible, irresistible y externo (hechos probados 7.1.3 y 7.1.4.) a la entidad demandada, dada la ausencia de conocimiento en cabeza de las autoridades de

^{^^} *Ibidem*.

[^] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de marzo de 2020, Rad.: 48726.



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

que se estaba fraguando una incursión guerrillera que hubiera podido ser evitada y dado el elemento sorpresa por medio del cual se realizó la toma armada por parte de las FARC en el municipio de Nariño (Antioquia), pues, si bien había rumores de una posible incursión del grupo armado no se sabía cuándo ocurriría este y, sin embargo, a pesar de ello el comandante de policía adoptó las medidas que estaban a su alcance para preparar a sus agentes para repeler una posible incursión.

En efecto, la destrucción del inmueble de María de las Mercedes Pérez de Pérez fue (i) irresistible para la Policía Nacional por la imposibilidad objetiva de evitarla, toda vez que la incursión armada que condujo a la destrucción del inmueble de la demandante provino de una actuación ilegal y deliberada de un grupo armado ilegal; (ii) imprevisible, porque no era posible contemplar el hecho con anterioridad a su ocurrencia; y (iii) exterior respecto de la entidad demandada, por cuanto la causa adecuada provino de una conducta de un tercero, esto es, el acto terrorista cometido por miembros de un grupo insurgente en contra la población de Nariño (Antioquia).

De igual manera debe advertirse que como en el presente caso quedó acreditado que los hechos aquí debatidos corresponden a aquellos suscitados dentro del marco del conflicto armado interno de conocimiento de la Justicia Especial para la Paz — J.E.P., en la parte resolutive de la sentencia la Sala remitirá copia de esta providencia al mencionado Tribunal para lo de su competencia, en aras de aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Debe recordarse que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera carece de valor normativo en sí mismo, en los estrictos términos que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-332 de 2017, pero su carácter vinculante y sus efectos jurídicos no dependen exclusivamente de su implementación normativa frente a las partes que lo suscribieron.

No en vano el Acuerdo Final para la Paz se suscribió “[...] por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP), como Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional”.



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

Además, el mismo Acuerdo señala que las partes que lo suscribieron *“se han ceñido al espíritu y alcances de las normas de la Constitución Nacional, de los principios del Derecho Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, y demás sentencias de competencias reconocidas universalmente y pronunciamientos de autoñdad relativos a los temas suscritos”*.

En otras palabras, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera tiene efectos jurídicos y resulta vinculante para las partes que lo suscribieron y, por lo tanto, es posible hacerlo exigible frente a ellas, en los mismos términos en los que se firmó.

Justamente, por ello en este caso se remitirá copia de la providencia a la JEP, para que de acuerdo a su competencia se logre aportar al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, una vez acreditados las posibles conductas violatorias de los derechos humanos atribuibles a las FARC, en tanto en este proceso únicamente se valoró la responsabilidad del Estado derivada de la destrucción del inmueble de Marias de las Mercedes Pérez, pero escapa al enjuiciamiento para reclamar la responsabilidad que asiste por la comisión de delitos violatorios del Derecho Internacional Humanitario que pudo cometer el directo perpetrador del acto terrorista.

En conclusión, se evidencia que el daño es imputable al hecho exclusivo de un tercero, por lo cual en la parte resolutive se revocará la sentencia del 13 de abril de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente las pretensiones de la demanda, al constatar que el daño antijurídico es atribuible exclusivamente al grupo insurgente referido.



Radicado: 05001233100020000025601 (44042)
Demandante: María de las Mercedes Pérez de Pérez

8. Condena en costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia una actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que ésta proceda y las mismas no se hallan probadas.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 13 de abril de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, y en su lugar se dispone:

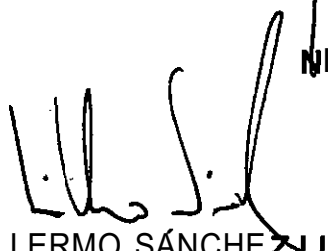
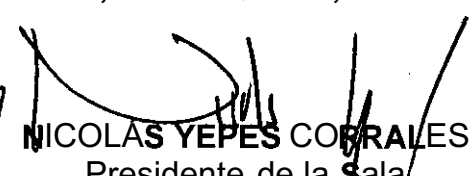
SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: REMITIR copia de la presente providencia a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), para lo de su competencia.

CUARTO: SIN COSTAS

QUINTO: En firme esta providencia remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

 GUILLERMO SÁNCHEZ ZULUAGA Magistrado Salvamento parcial de voto	 NICOLÁS YEPES CORRALES Presidente de la Sala	 JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Magistrado Aclaración de voto
---	--	--

