

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

EDICTO

El suscrito Secretario del Tribunal Administrativo de Nariño, por medio del presente notifica a las partes la sentencia proferida en el proceso **No. 2013-00128-01 (5543)**

NATURALEZA: REPARACIÓN DIRECTA

DEMANDANTE: HERNAN DAVID GÓMEZ SILVA Y OTROS

DEMANDADO: LA NACIÓN - MINNISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

FECHA DE LA SENTENCIA: 11 DE NOVIEMBRE DE 2020

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

El presente Edicto se fija en lugar público de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Nariño, por el término de tres (3) días hábiles, hoy, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020), siendo las ocho (8) de la mañana.



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

CERTIFICO: Que el anterior Edicto permaneció fijado en lugar público de esta Secretaría, desde el veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020), a las ocho de la mañana (08:00 A.M.) y se desfija hoy primero (01) de diciembre de dos mil veinte (2020), a las cinco de la tarde (5:00 P.M.)



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



Tribunal Administrativo de Nariño
Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020)

REF.: ACCIÓN : REPARACIÓN DIRECTA

RADICACIÓN No. : 2013-00128

NÚMERO INTERNO: 5543

DEMANDANTES : HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA Y OTROS

DEMANDADOS : LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA –
POLICÍA NACIONAL

SENTENCIA

Se decide el *recurso de apelación* interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia proferida el 23 de octubre de 2017 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda instaurada por el señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA y OTROS, y declaró administrativa y patrimonialmente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, por las lesiones sufridas por el señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA en los hechos ocurridos el día 13 de enero de 2011 en el Municipio de Puerto Asís (P).

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. ACTUACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

1.1. Síntesis de la demanda

Los señores HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, DIANA MARCELA GÓMEZ SILVA, MARÍA LUCERO SILVA LEDESMA y HERNÁN GÓMEZ RÍOS actuando en nombre propio, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, instauró demanda en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, con el objeto de que se los declare administrativa y patrimonialmente responsables de los perjuicios materiales e inmateriales que les fueron causados como consecuencia de la lesión sufrida por el señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, en los hechos ocurridos el 13 de enero de 2011 en el Municipio de Puerto Asís (P).

Como consecuencia de la declaración de responsabilidad solicitó condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL al pago de perjuicios

morales, materiales y por daño en la vida en relación de los demandantes, con base en los hechos que se resumen así:

- El señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, sufrió lesiones en su cuerpo como consecuencia de un ataque subversivo atribuido al Frente 48 de las Farc- EP, perpetrado en contra de la señora Sandra Elena Toro Gonzales, ocurrido el 13 de enero de 2011, en su casa de habitación ubicada en el barrio Las Colinas de Puerto Asís (P).
- Durante los años 2009 y 2010 el Municipio de Puerto Asís, atravesaba por una escalada de violencia, reflejada en el aumento de homicidios, y amenazas, de las cuales fue víctima la señora Sandra Elena Toro hija del señor Mauro Edilvio Toro Petevi, Alcalde de la localidad, para la época de los hechos, motivo por el cual el comandante de Policía de Puerto Asís asignó un escolta para la seguridad de la señora Sandra Elena.

1.2. Sentencia primera instancia¹

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, P, accedió a las pretensiones de la demanda al encontrar acreditada la falla en el servicio;

SIC- "Así las cosas, del material probatorio obrante en el expediente se puede estimar que la intervención de la Policía Nacional no fue la más adecuada y oportuna, en tanto si bien es un organismo encargado de prestar el servicios de seguridad y las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad de las personas, las mismas no fueron evaluadas en un nivel de riesgo alto, pese a conocer en dos oportunidades denuncias por amenazas efectuadas por la propia víctima de las cuales venía siendo parte al parecer por grupos al margen de la ley; así como también al ser parte de los Comités de Seguridad del Municipio en los cuales evaluaba las situaciones de riesgo y violencia que enfrentaba dicha localidad. (...)

Así las cosas, no es dable para esta judicatura que con anterioridad y pese a las órdenes y advertencias emitidas por el comandante del Segundo distrito de Policía de Puerto Asís, sobre la alta amenaza de atentado contra la vida del Alcalde de dicha localidad y de su hija Sandra Toro no se haya evitado la ocurrencia del lamentable suceso en donde resultó muerto el menor DIEGO FERNANDO SÁNCHEZ TORO y lesionado el joven HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, concluyendo así que los organismos encargados de prestar la seguridad a cargo del estado, incurrieron en omisión en el cumplimiento de sus funciones por no haber tomado las medidas necesarias de protección así como tampoco se efectuó un apoyo pertinente para salvaguardar la vida e integridad física de las personas que para el momento de los hechos se encontraban en la casa de habitación de la víctima ya que de manera reiterada los testigos fueron enfáticos en manifestar que la Policía Nacional no acudió al lugar de manera oportuna, pese a los llamado de vecinos del sitio de la tragedia. (...)

¹ Folios 283 - 313

Motivo por el cual se considera que la entidad está llamada a responder administrativa y patrimonialmente por las lesiones sufridas en dicho atentado por el joven HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA"

1.3. El recurso de apelación²

Inconforme con la sentencia de primera instancia la parte demandada recurrió la decisión, señaló que la Policía cumplió con su deber, sin que se encuentre acreditada la falla en la prestación del servicio, ya que, la entidad brindó una medida de protección, al asignarle un escolta a la señora SANDRA ELENA TORO GONZÁLEZ, propietaria de la vivienda donde ocurrieron los hechos en que resultó lesionado el señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA.

Agregó, que los daños causados son producto del actuar de terceros, que obraron al margen de la ley, por lo cual no puede vincularse patrimonialmente a la Policía Nacional para resarcir los perjuicios, ya que, ello implicaría exigirle cargas que superen la capacidad de acción y reacción para controlar el orden público, y precisó que unidades de la policía fueron a repeler el ataque, no obstante antes de llegar al lugar fueron hostigados por delincuentes para detener su marcha, los que portaban armas de largo alcance.

2. ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

2.1. Admisión del recurso

Mediante auto del 05 de febrero de 2018 se admitió el recurso de alzada contra la sentencia de primer grado³, posteriormente, con providencia del 22 de mayo de 2018 se dispuso el traslado común a las partes para alegar de conclusión y el traslado especial al Ministerio Público para lo de su cargo⁴.

2.2. Alegatos de conclusión

- Parte demandante

Guardó silencio.

- Parte demandada⁵

Reitera los argumentos planteados en el recurso de alzada.

- Ministerio Público

Se abstuvo de rendir concepto.

² Folios 315-316

³ Folio 331

⁴ Folio 334

⁵ Folios 313 - 315

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 247 del CPACA, esta Corporación es competente para decidir el asunto, por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, P en un proceso que, por su cuantía, tiene vocación de doble instancia.

Debe señalarse que según las previsiones del artículo 320 del CGP esta instancia se limitará el estudio a los motivos de inconformidad manifestados por el recurrente en su escrito de apelación.

II.2. Problema Jurídico

De acuerdo con los motivos de inconformidad planteados por la parte demandante en el recurso de apelación, corresponde a este Tribunal resolver la siguiente cuestión:

Previa acreditación de la existencia del daño antijurídico que alega el demandante, corresponde establecer si los perjuicios ocasionados al señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, derivados del acto terrorista perpetrado por las FARC el día 13 de enero de 2011 en el Municipio de Puerto Asis (P), son imputables a la entidad demandada o, si por el contrario, opera a su favor una causal de exoneración de responsabilidad estatal, esto es, el hecho exclusivo y determinante de un tercero, sin que exista relación de causalidad.

II.3. Régimen aplicable a la responsabilidad del Estado por atentados terroristas. Línea jurisprudencial – Tendencia actual

La Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia proferida el 20 de junio de 2017⁶ realizó “*un balance jurisprudencial sobre los casos en los cuales se ha atribuido responsabilidad patrimonial al Estado por los daños causados por actos violentos de terceros a partir de los títulos de imputación depurados por la Corporación -falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial*”, resaltando los asuntos en los que se ha dado aplicación a cada uno de los regímenes en mención.

De acuerdo con la jurisprudencia en cita, bajo el régimen de la falla del servicio, se declara la responsabilidad del Estado, cuando la administración no atendió los llamados de la comunidad, de un particular o frente a situaciones de las cuales podía prever la amenaza inminente de un atentado terrorista, o en razón a que, no hizo

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de junio de 2017. Expediente 18860 M.P Ramiro Pazos Guerrero.

uso de los medios con los que contaba para conjurar las posibilidades de un ataque, así lo sintetizó esta Corporación:

*“En conclusión, frente a los actos violentos de terceros, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado considera que el concepto de **falla del servicio** opera como fundamento de reparación cuando: i) en la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes estatales⁷; ii) se acredita que las víctimas contra quienes se dirigió de modo indiscriminado el ataque habían previamente solicitado medidas de protección a las autoridades y estas, siendo competentes y teniendo la capacidad para ello, no se las brindaron⁸ o las mismas fueron insuficientes o tardías⁹, de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante)¹⁰; iii) la población, blanco del ataque, no solicitó las medidas referidas; no obstante, el acto terrorista era previsible, en razón a las especiales circunstancias fácticas que se vivían en el momento, pero el Estado no realizó ninguna actuación encaminada a evitar de forma eficiente y oportuna el ataque¹¹; y iv) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad*

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 1997, rad. 10.140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. También ver la sentencia del 29 de mayo de 2014 de la Subsección B, Sección Tercera, rad. 30.377, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, en la que se absolvió al Estado porque no se acreditó la participación de agentes de la fuerza pública en la masacre de la Vereda La Fagua, Chía, ni se probó que los miembros de la comunidad que conocieron del riesgo de la realización de homicidios selectivos en dicha vereda entablaron denuncias o puesto en conocimiento de las autoridades esta situación ni tampoco que el atentado fuera previsible.

⁸ Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sección Tercera de 11 de diciembre de 1990, rad. 5.417, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 21 de marzo de 1991, rad. 5.595, M.P. Julio César Uribe Acosta; 19 de agosto de 1994, rad. 9.276 y 8.222, M.P. Daniel Suárez Hernández; 2 de febrero de 1995, rad. 9.273, M.P. Juan de dios Montes; 16 de febrero de 1995, rad. 9.040, M.P. Juan de dios Montes; 30 de marzo de 1995, rad. 9.459, M.P. Juan de dios Montes; 27 de julio de 1995, rad. 9.266, M.P. Juan de dios Montes; 6 de octubre de 1995, rad. 9.587, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 14 de marzo de 1996, rad. 11.038, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; 29 de agosto de 1996, rad. 10.949, M.P. Daniel Suárez Hernández y 11 de julio de 1996, rad. 10.822, M.P. Daniel Suárez Hernández, entre muchas otras.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30.814, M.P. Danilo Rojas Betancourth. En este sentido, véase la sentencia el 11 de julio de 1996, rad. 10.822, M.P. Daniel Suárez Hernández, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del comandante de guardia de la cárcel del municipio de Cañasgordas (Antioquia) durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, aprovechando las deficientes condiciones de seguridad que presentaba el establecimiento carcelario.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Este fue el título de imputación a partir del cual se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, rad. 9.040, M.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, rad. 9.266, M.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, rad. 9.459, M.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, rad. 10.920, M.P. Jesús María Carrillo.

¹¹ La sentencia del 12 de noviembre de 1993, rad. 8233, M.P. Daniel Suárez Hernández, responsabiliza al Estado por los daños causados con la destrucción de un bus de transporte público por parte de la guerrilla del ELN, en protesta por el alza del servicio de transporte entre los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta (Santander). A juicio de la Sala, el daño es imputable a título de falla del servicio porque, aunque la empresa transportadora no solicitó protección a las autoridades, éstas tenían conocimiento que en esa región “*el alza del transporte genera reacciones violentas de*

*para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este*¹².

Como refuerzo y complemento de lo anterior, en reciente jurisprudencia el Consejo de Estado¹³ precisó que *“existe falla del servicio cuando los agentes del Estado contribuyen a la producción del daño, bien sea por ineficacia, retardo u omisión en el cumplimiento de las funciones a su cargo, evidenciada cuando (i) la falta de cuidado o previsión del Estado facilita la actuación de los guerrilleros¹⁴; (ii) la víctima, o la persona contra quien iba dirigido el acto, solicita protección a las autoridades y éstas la retardan, omiten o la prestan de forma ineficiente¹⁵; (iii) el hecho era previsible, en razón de las especiales condiciones que se vivían en el momento, pero el Estado no realiza ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque¹⁶; y (iv) la administración omite adoptar medidas para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por ella”*¹⁷. (Negrilla de la Sala).

parte de subversivos en contra de los vehículos con los cuales se presta ese servicio público”. Ver igualmente: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de junio de 1997, rad. 11.875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

¹² Este no es un acto típico de terrorismo; no obstante, esta fue la postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la acción de reparación directa originada en la toma guerrillera a la base militar de Las Delicias en el departamento de Putumayo, sentencia de 25 de mayo de 2011, rad. 15.838, 18.075, 25.212 (acumulados). M.P. Jaime Orlando Santofimio.

¹³ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia proferida el ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 05001-23-31-000-2002-02401-01(45576). Actor: José Gildardo López y Otros Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.

¹⁴ En este sentido, véase la sentencia el 11 de julio de 1996, exp. 10.822, C.P. Daniel Suárez Hernández, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del comandante de guardia de la cárcel del municipio de Cañasgordas (Antioquia) durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, aprovechando las deficientes condiciones de seguridad que presentaba el establecimiento carcelario.

¹⁵ Este fue el título de imputación a partir del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, exp. 9040, C.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, exp. 9266, C.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, exp. 9459, C.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, exp. 10.920, C.P. Jesús María Carrillo.

¹⁶ La providencia del 12 de noviembre de 1993, exp. 8233, C.P. Daniel Suárez Hernández, responsabiliza al Estado por los daños causados con la destrucción de un bus de transporte público por parte de la guerrilla del ELN, en protesta por el alza del servicio de transporte entre los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta (Santander). A juicio de la Sala, el daño es imputable a título de falla del servicio porque, aunque la empresa transportadora no solicitó protección a las autoridades, éstas tenían conocimiento que en esa región *“el alza del transporte genera reacciones violentas de parte de subversivos en contra de los vehículos con los cuales se presta ese servicio público”*.

¹⁷ Esta fue la postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la acción de reparación directa originada en la toma guerrillera a la base militar de Las Delicias en el departamento de Putumayo. Sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 15838, 18075, 25212 (acumulados). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En este caso la responsabilidad que se imputa al Estado *“es por el resultado en atención a que i) no hubo o no se emplearon suficientes instrumentos de prevención (frente a lo que los altos mandos militares reflejan su omisión y desatención); ii) la calidad de la respuesta que se tuvo para defender a los miembros de la fuerza militar (...) fue limitada, tardía, insuficiente y propia de la falta absoluta de planeación y coordinación que exige la estrategia y*

En lo que a la aplicación del régimen de responsabilidad objetivo por riesgo excepcional se refiere, *“La Sección Tercera ha considerado este título de imputación como fundamento de la responsabilidad estatal por los actos violentos perpetrados por terceros, bajo la consideración de que el ataque esté dirigido contra instalaciones oficiales, tales como estaciones de policía, cuarteles del Ejército Nacional -incluso si la fuerza pública reacciona o no violentamente para repeler el acto¹⁸-, centros de comunicaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, redes de transporte de combustible¹⁹, o también contra personajes representativos del Estado, bajo la consideración que la presencia o ubicación de aquellos blancos en medio de la población civil los convierte en objetivos militares de los grupos armados al margen de la ley en el contexto del conflicto armado o en objetivos de ataque cuando se vive una situación de exacerbada violencia como lo son los estados de tensión o disturbios internos, lo cual pone a los administrados en una situación de riesgo potencial de sufrir daños colaterales por la misma situación desentrañada por la violencia”*. (Resalta la Sala).

De esta manera se establece que el riesgo excepcional gobernará el litigio en aquellos eventos en que se demuestre que el atentado iba dirigido contra un elemento, funcionario, institución o bien estatal, de tal manera que se coloque al particular en una situación de riesgo creado por el Estado, que en caso de realizarse y causar un daño, desbordaría los parámetros bajo los cuales está desarrollado el principio de igualdad frente a las cargas públicas, *“pues si el acto violento es de carácter indiscriminado cuyo objetivo es provocar, como lo es el acto de terrorismo, pánico, temor o zozobra entre la población civil, no es posible declarar la responsabilidad del Estado con fundamento en el riesgo excepcional”*.

desarrollo militar (pese a que nuestra fuerza militar tiene instituciones y forma a sus cuadros en escuelas militares de las mejores en el mundo), y; iii) a que el apoyo o reacción del Estado fue tardío, insuficiente y drásticamente limitado, lo que llevó a dejar sin alternativa alguna a los ciudadanos soldados, que produjo la muerte de uno de ellos y las lesiones de los otros dos. Por lo tanto, se sustenta dicha atribución, en su conjunto, en la falta absoluta de la “debida diligencia” que debía aplicar el Estado en el caso concreto de la toma de la Base Militar de Las Delicias por parte de un grupo armado insurgente”.

¹⁸ En las sentencias de 6 de octubre de 2005, rad. AG-00948, M.P. Ruth Stella Correa; de 4 de diciembre de 2006, rad. 15.571, M.P. Mauricio Fajardo; y de 5 de diciembre de 2006, rad. 28.459, M.P. Ruth Stella Correa, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños padecidos por los habitantes de distintos municipios del país cuando se presentaban reyertas armadas entre los subversivos y la fuerza pública

¹⁹ La Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados el 17 de marzo de 1991, en la vereda El Entable del municipio de Albán (Cundinamarca), cuando guerrilleros de las FARC activaron una carga explosiva en un tramo del poliducto de propiedad de la Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol– que se extiende entre Puerto Salgar y Bogotá, cuya detonación produjo una explosión de gas propano y un incendio que afectó los bienes muebles e inmuebles ubicados en los predios rurales del demandante. Ver. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, rad. 18.472, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Otro caso semejante es aquel que se produjo por la voladura de un tramo del oleoducto Trasandino, de propiedad de Ecopetrol. En aquella oportunidad, dijo la Sala: “(...) no hay razón para limitar la responsabilidad estatal a los eventos en los cuales el ataque terrorista se dirige contra un objetivo militar o policivo, sino que debe extenderse a todos aquellos casos en los que el blanco sea ‘un objeto claramente identificable como del Estado’, ya que la justificación para establecer el vínculo causal es la misma: el riesgo particular que se crea con una actividad que ha sido elegido por los terroristas como objetivo. Tal es el caso del oleoducto (...)”. Sentencia del 11 de diciembre de 2003, rad. 12.916 y 13.627, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

Más adelante, en la referida sentencia, se hace resaltar algunos casos en los que el Consejo de Estado ha desestimado las pretensiones dirigidas a endilgar responsabilidad a la administración por “actos violentos perpetrados por agentes no estatales cuyo objetivo es indeterminado”, así:

“Tal es el caso de la incineración de vehículos de transporte por parte de subversivos²⁰; la destrucción por artefacto explosivo de una vivienda que se encontraba en cercanías a una estación de Policía en La Herrera, Tolima²¹; la muerte de personas y destrucción de una vivienda en Bogotá, como consecuencia de una explosión de un carro con dinamita que fue activado por un cartel de narcotraficantes, y que no tenía un objetivo estatal identificado²²; la destrucción de un automóvil y las lesiones padecidas por una familia con ocasión de la detonación de un carro bomba puesto por criminales del narcotráfico en el barrio Quirigua de la ciudad de Bogotá, D.C²³; la destrucción de una unidad comercial ubicada en la carrera 9ª n.º 15-19 local 4 Edificio Sinaí de la ciudad de Bogotá D.C. por la explosión de una bomba²⁴; las lesiones sufridas por una personas con ocasión de la explosión de una bomba en el Centro Comercial 93 de Bogotá²⁵; la lesión y muerte de dos funcionarios de la Inspección 12B de Policía de Barrios Unidos de esta ciudad a causa de la explosión de un carro-bomba estacionado cerca del lugar donde se adelantaba una diligencia judicial de embargo y secuestro en el marco de un proceso ejecutivo²⁶; la muerte de una mujer por un artefacto explosivo instalado en una sucursal bancaria en Bogotá²⁷; la explosión de un artefacto instalado por la guerrilla en el baño de una cafetería, ubicada al lado del Comando de la Policía Nacional, la cual funcionaba en la ciudad de Montería, Córdoba²⁸”.

Lo citado permite inferir que en los asuntos en los que no se acredite que el objetivo final de los actos violentos era atacar una instalación militar o policial, establecimiento estatal o un elemento representativo del Estado, y, por el contrario, se encuentre probado que el acto violento se perpetró de modo indiscriminado

²⁰ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2002, rad. 13.251, M.P. María Elena Giraldo.

²¹ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 27 de noviembre de 2003, rad. 14.220, en igual sentido, sentencia del 20 de mayo de 2004, rad. 14.405, ambas con ponencia del magistrado Ramiro Saavedra.

²² Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre de 2001, rad. 12.951, M.P. Jesús María Carrillo.

²³ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2002, rad. 13.661, M.P. Ricardo Hoyos.

²⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 23 de octubre de 2003, rad. 14.211, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

²⁵ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 14 de julio 2004, rad. 14.318, M.P. Alier Hernández.

²⁶ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 2007, rad. 16.460, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁷ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 21 de junio de 2007, rad. 25.627, M.P. Alier Hernández.

²⁸ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010, rad. 18.536, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

contra la población civil, la responsabilidad del Estado sólo podría estructurarse desde la perspectiva del régimen de *falla del servicio*.

Ahora bien, no se puede dejar de lado que en algunos pronunciamientos el Consejo de Estado ha manejado la tesis que, en los asuntos relacionados con atentados terroristas se puede dar aplicación a la *teoría del daño especial*, con base en los principios de equidad y solidaridad, “cuando el acto estuvo dirigido contra un objetivo estatal en ejecución del cual se afectó un interés particular”, no obstante, también existen casos en los que se ha exonerado de responsabilidad al Estado por no cumplir esta exigencia:

“La retención e incineración de un tracto-camión de servicio público de carga por un grupo de subversivos mientras cumplía la ruta Barrancabermeja-Medellín²⁹; la destrucción de una mina de carbón por parte de un grupo guerrillero en el departamento del Cesar³⁰; los perjuicios de un transeúnte por el acto de terrorismo cometido contra el periódico Vanguardia Liberal³¹; la muerte de varias personas con el estallido de un artefacto explosivo instalado por narcotraficantes en una de las esculturas que adornaban el parque San Antonio de Medellín, llamada “El Pájaro” del artista Fernando Botero, mientras se celebraba un evento de integración cultural³²; y la destrucción de un establecimiento comercial y las lesiones a las personas que se encontraban

²⁹ Véase la sentencia del 8 de febrero de 1999, rad. 10.731, M.P. Ricardo Hoyos, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda y en cuya situación fáctica consistió en que un vehículo fue retenido por personas que se identificaron como subversivos, mientras cumplía la ruta Barrancabermeja-Medellín. Los delincuentes luego de intimidar al conductor del vehículo para que lo abandonara procedieron a incinerarlo, causando su destrucción total. Se concluyó que no se acreditó que el hecho constituyó un acto violento dirigido contra un objetivo representativo del Estado.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de enero de 2000, rad. 8.490, M.P. Jesús María Carrillo. En este caso, aunque no hizo referencia al objetivo del ataque, se afirmó que no se rompió la igualdad ante las cargas públicas porque todos los colombianos estamos sometidos a ese tipo de violencia generalizada.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 1994, rad. 7.733.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de mayo de 2015, rad. 29274-29758, con ponencia de quien proyecta el presente fallo. Ver igualmente sentencia del pleno de la Sección Tercera del 6 de junio de 2013, rad. 26.011, M.P. Enrique Gil Botero. En esta última providencia se afirmó que la Sala “no puede abordar el análisis de este hecho, bajo la perspectiva del daño especial, para determinar que la escultura del artista Fernando Botero, dada su relación de parentesco con el Ministro de Defensa de la época, podía constituir o pudiera ser entendida como un objetivo estatal concreto, toda vez que no existe certeza de que los móviles del atentado hubieran sido esos. // Ahora bien, respecto a la finalidad del atentado, se observa que éste se perpetró en un parque público y no fueron atacadas instalaciones públicas, como la estación de policía o la alcaldía del municipio, de allí que, se trató de un acto terrorista indiscriminado, cuyo fin fue crear pánico en la población y alterar el orden público.// En consecuencia, la imputación con fundamento en el título de daño especial o riesgo excepcional, no son aplicables al caso, en atención a que, se insiste, no se estableció el objetivo de la explosión, de allí que no puede considerarse responsable a las entidades demandadas, pues para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, en principio, se requiere que haya sido dirigido contra una institución militar o policiva, o un funcionario representativo del Estado, ya que bajo estas especiales circunstancias es que se genera la carga que el particular no tenía la obligación o el deber de soportar. (...) de las pruebas que obran en el expediente no se puede determinar que existían amenazas previas relacionadas con un posible ataque terrorista en el lugar, y aun cuando se allegaron documentos que demuestran que en el Municipio de Medellín la situación de orden público estaba alterada, ello no es prueba suficiente para considerar que las entidades demandadas tenían una obligación adicional de protección y seguridad con la ciudadanía, y menos aún, para derivar de allí responsabilidad de las mismas” (se destaca).

en su interior por la detonación de un artefacto explosivo abandonado por el quinto frente de las FARC en Montería³³.

En este punto, la Sala considera oportuno recordar que nuestro Órgano de Cierre ha insistido en que, *“pese a que los hechos materia de juzgamiento en sede de reparación directa puedan ser analizados bajo un régimen objetivo de responsabilidad como el del daño especial o el riesgo excepcional, de encontrarse acreditada una falla del servicio, el juez de lo contencioso administrativo deberá preferir este título de imputación con el fin de dejar en evidencia el error cometido y así permitir que el fallo se convierta en una herramienta para evitar que el daño antijurídico vuelva a producirse y, además, para advertir sobre la posible repetición que pueda intentar el Estado contra el funcionario o empleado público que, en el cumplimiento de las funciones o tareas estatales, ocasionó el daño con culpa grave o dolo”*.³⁴ (Destaca la Sala)

Teniendo en cuenta los postulados traídos a colación en la presente providencia, corresponde a la Sala establecer el régimen de responsabilidad aplicable al caso en concreto, previa verificación de la existencia del daño, y definidos dichos aspectos, deberá estudiar si dentro del proceso se logró demostrar la causal excluyente de responsabilidad estatal denominada el “*hecho de un tercero*”, alegada por la entidad demandada.

II.4. Análisis de las pruebas

En relación con el *daño antijurídico*, con la prueba recaudada en el presente proceso se observa demostrado que, el 13 de enero de 2011 el señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, fue víctima de la acción terrorista consistente en el ataque perpetrado por miembros del frente 48 de las Farc –Ep, en las residencia de la señora Sandra Elena Toro González, ubicada en la ciudad de Puerto Asís en el barrio las Colinas, producto del cual ha debido soportar de la afectación corporal por lesiones, y así mismo, de las amenazas de las que ha sido objeto, a saber;

- INFORME TÉCNICO MEDICO LEGAL DE LESIONES NO FATALES, Radicado 2011C-07030200044 de fecha 4 de febrero de 2011, expedido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses, Dirección Regional Sur –Seccional Putumayo. Sic- *“el día 13-01-2011 a eso de las 21:15 horas... me encontraba en la casa de Diego Fernando Sánchez Toro, estábamos jugando e íbamos de salida, al momento que abrió la puerta exploto el artefacto y yo estaba en la ventana, caí al piso y sentí que me sangraba la mano derecha y sentí la cara llena de sangre y esquirilas en la pierna derecha y me quedo sordo”* (Folio 20)

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 20 de octubre de 2014, M.P. Olga Valle de De la Hoz.

³⁴ Al respecto, ver, entre muchas otras: *Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2010, exp. 18271, C.P. Mauricio Fajardo Gómez* y Subsección B, sentencia de 31 de mayo de 2012, exp. 24071, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

INFORME QUIRÚRGICO: PRESENTA 1. Cicatriz deprimida de 3.5 x0.2cm, hipertrófica, localizada en región fronto facial central. 2. Membranas timpánicas integras de forma bilateral. .. tiene férula en miembro superior derecho que se extiende desde antebrazo hasta mano por su cara palmar, que al descubrirse se aprecian múltiples cicatrices lineales en dorso de mano y dedos, con dificultad para la extensión y flexión de mano, observándose edema de 3x3x0.5cm a nivel de muñeca cara dorsal. Conserva movilidad de dedos hacia delante de forma parcial. 4 cicatriz hipertrófica queloidea de 3x3cm, con centro ulcerado de 0.5 x 0.5cm, 5. Múltiples lesiones en relación con excoriaciones en proceso de cicatrización en cara anterior de pierna derecha. **Folio 21**

INFORME TÉCNICO MEDICO LEGAL DE LESIONES NO FATALES de fecha 27 de noviembre de 2012, **CONCLUSIÓN:** se ratifica MECANISMO CAUSAL: explosivos. Se ratifica la incapacidad médico legal: DEFINITIVA. CUARENTA Y CINCO (45) DÍAS. **SECUELAS MEDICO LEGALES:** deformidad física que afecta el cuerpo por la presencia de múltiples cicatrices ostensibles en dorso de mano derecha de carácter permanente. Perturbación funcional de órgano de la audición por la hipocausia como consecuencia del trauma acústico grado II irreversible de carácter permanente. Perturbación funcional de miembro superior derecho, en relación con mano por la limitación funcional motora parcial para la flexión de dedos de la misma de carácter permanente.

- Clínica de la Amazonia IPS LTDA, Historia Clínica, fecha 22 de noviembre de 2012, enfermedad actual: "Paciente mayor de edad, 21 años, 9 meses asistió a valoración médica psicológica refiere que vivió un atentado, del amigo ocasionando, agorafobia, ansiedad, angustia, episodio maniaco depresivo, estado de paranoias, episodio alucinatorias, con delirios de persecución por momentos siente miedo cuando escucha sonidos sonoros como laminas, cree estar en el momento del atentado..." (folio 32).
- Respecto de las lesiones provocadas a causa del hecho dañino, se tiene la Valoración audiología del señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA (Folios 810-813) Resultados: - sic- "AUDIOMETRÍA TONAL: OÍDO IZQUIERDO, Vía aérea con disminución de la sensibilidad auditiva leve a severa con perfil audiométrico descendente hacia frecuencias agudas, con gap aéreo/oseo PTA. 35.Db HL. (...)

IMPRESIÓN DIAGNOSTICA

(...)

OÍDO DERECHO: Hipoacusia Neurosensorial leve a moderada.

OÍDO IZQUIERDO: Hipoacusia mixta leve a severa con perfil audiométrico descendente hacia frecuencias agudas.

OBSERVACIONES: sugiere adaptación de audífono en el oído izquierdo."

- Valoración de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Nariño (folios 817 -818) en la cual se determina el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral del 45.70%.

En relación al peligro de la víctima y para su familia como consecuencia del atentado del 13 de enero de 2011 se tienen los siguientes elementos:

- Formato único de noticia criminal de la Fiscalía General de la Nación, de fecha 21 de enero de 2011 por el delito de amenazas, denunciante: HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA. *“Puso en conocimiento de la fiscalía que por ser el testigo presencial de los hechos ocurridos el 13 de enero de 2011 en la casa de la señora Sandra Toro, consideró que su vida corre peligro y que también está en riesgo su familia, solicitó que le presten seguridad para continuar con su vida”.* (folios 53- 55)
- Resolución No. 15979 del 8 de julio de 2011, por medio de la cual el Ministerio del Interior y de Justicia, da cumplimiento a lo dispuesto por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER al haberse confirmado la presunción constitucional de riesgo señalada en los artículos 40 a 44 del Decreto 1740 de 2010, a favor del señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA, a quien le brindaron un apoyo de reubicación temporal. (folios 63-64)
- Certificación expedida por el personero Municipal de Puerto Asís – Putumayo, con fecha de 3 de febrero de 2011, en la cual informa que debido a las circunstancias de orden público generadas por el conflicto armado interno el señor HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA fue obligado a desplazarse y abandonar su lugar de residencia en compañía de su núcleo familiar hacia un lugar más seguro. (Folio 65)
- Certificación del Alcalde del Municipio de Puerto Asís – Putumayo de fecha 19 de enero de 2011, en la cual da a conocer la relación del demandante con los hechos ocurridos en día 13 de enero de 2011, a saber: sic- *“el joven HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA estaba en casa de mi hija con mi nieto DIEGO FERNANDO SÁNCHEZ TORO ya que eran mejores amigos desde hace muchos años y se encontraban jugando, a quien el impacto de la explosión le ocasiono la muerte y el joven HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA quedo herido corriendo hacia el baño a esconderse...”* (Folios 66-67).
- Queja que rinde el señor Hernán David Gómez Silva en contra de los grupos al margen de la Ley, ante la personería del Municipio de Puerto Asís, informa: *“El día 13 de enero de 2010, aproximadamente a las 9:15 de la noche yo me encontraba en la casa de DIEGO FERNANDO SÁNCHEZ TORO, estábamos jugando X BOX y un tipo coloco algo en la puerta y DIEGO abrió la puerta y yo vi en la ventana cuando el abrió la puerta estallo la bomba, los dos caímos al suelo y salí hacia el baño a esconderme entrando a doña Sandra Toro y la hija menor, al momento que uno de los hombres entro a la casa yo lo vi y creo que él también me vio, el atentado duro más o menos 20 minutos. Siguieron disparando”*... (Folios 68 – 69)

En relación con las circunstancias en que acontecieron los hechos, se debe tener en cuenta las amenazas en contra de la señora Sandra Elena Toro, víctima directa del atentado, se pueden estudiar los siguientes elementos:

- Queja presentada por el señor MAURO EDILVO TORO PETEVI en contra de grupos armados ilegales, rendida el 18 de enero de 2011, en su calidad de Alcalde del Municipio de Puerto Asís, en la cual señaló; sic- *“ a mediados del mes de diciembre de 2010, entre el 20 y 23 de diciembre, salió una información desde el Ejército Nacional a través de una interceptación desde la zona del Kili en la que iban a atentar contra mi hija SANDRA ELENA TORO GONZALES, los comentarios fueron cada vez más recurrentes y fue como el día 23 de diciembre que se instauró la denuncia ante la SIJIN Pto Asís y el mismo día se asignó un escolta personal que la acompañaría en sus desplazamientos durante el día. El día 6 de enero de 2011, debido a la muerte violenta de la comerciante INEZ MARÍA ZAMBRANO quien fue asesinada en su propio establecimiento, se convocó a Consejo Extraordinario de Seguridad el día 7 de enero del año en curso en donde se analizó el caso de mi hija SANDRA ELENA TORO, pese a esta advertencia no se replanteo el esquema de seguridad hacia mi hija. (Folios 73 a 76)*
- Actas de las reuniones de los Consejos de Seguridad, en especial el de fecha 7 de diciembre de 2010, en la cual el Alcalde manifiesta que son constantes las amenazas en contra de su hija. (Folios 94 -130).
- Denuncia que realizó la señora Sandra Elena Toro el 19 de julio de 2010, en formato de noticia criminal FPJ2, en la que señaló: sic *“hace aproximadamente 7 meses, a finales del año 2009 puse en conocimiento de las autoridades que me habían amenazado y lo hacían a mi celular, donde me decían que eran miembros de las Farc-Auc, la verdad no me acuerdo muy bien, al leer lo que llegaba por los mensajes decían que me cuidara que ya me tenían ubicada, he venido siempre recibiendo amenazas... y me dijo que el había estado en una casa y que había escuchado por un orificio a unos tipos decir: “QUE LA HIJA DEL ALCALDE LA IBAN A MATAR ¿QUÉ CUANDO? EL PATRÓN DIERA LA ORDEN...” (Folios 132-134).*
- Denuncia interpuesta por la señora Sandra Elena Toro, el 27 de diciembre de 2010, en formato FPJ2 , en la cual expuso: SIC- *“En este año he puesto en conocimiento de las Autoridades, Policía Nacional y Personería, sobre una serie de amenazas en contra: hace aproximadamente 20 días del mes cursante, yo me encontraba en la alcaldía en el tercer piso oficina de Política social y me dijo la gente del campo que la GUERRILLA (FARC) estaba pidiendo información sobre mí, el esquema de seguridad, y como me movilizo, ese mismo día le dije a mi papá lo que me estaba ocurriendo, pasaron uno o dos días hubo consejo de seguridad donde el asesor de mi papa EDISON BUESAQUILLO puso en conocimiento la información que yo había dado a todas las autoridades que se encontraban en la reunión...”(Folios 163-142)*
- Informe de conocimiento suscrito por el comandante de la Estación de Policía de Puerto Asís, de fecha 9 de enero de 2011, en el cual se informa que para

salvaguardar la integridad de la señora SANDRA HELENA TORO hija del alcalde, se le asignó al patrullero DUQUE ÁLZATE JHONY como escolta además de entregarle los números telefónicos del comando de distrito y estación. (Folio 174)

- Esquema de seguridad de fecha 28 de diciembre de 2010, en el cual se le informa al patrullero Jhony Duque Álzate que ha sido designado como escolta de la señora Sandra Elena toro Gonzales. (Folios 175- 176).
- Investigación penal bajo radicado 8600133337512013-00128 que se adelanta por la Fiscalía 20 Especializada, Dirección Nacional Especializada contra el Terrorismo, por el delito de Homicidio y Lesiones agravadas, terrorismo, concierto para delinquir, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego. (C2.Folios 1-809), dentro del cual se extraen las siguientes piezas probatorias;
 - o Informe de Orden Público Municipio de Puerto Asís (Putumayo) suscrito por el alcalde MAURO EDILVO TORO PETEVI, dirigido a RODRIGO RIVERA SALAZAR, Ministro de Defensa, calendado a 20 de enero de 2011, donde el alcalde informa la situación de orden público y se resalta: sic *“Debido a los últimos acontecimientos de orden público, acaecidos en nuestro municipio desde el mes de enero de dos mil diez hasta la fecha, con el debido respeto, me veo en la obligación de presentar el siguiente informe para que usted tome las medidas necesarias que permitan brindar la seguridad y tranquilidad a la ciudadanía de Puerto Asís y a la mía, pues he sido víctima directa de los grupos al margen de la ley que operan en esta zona del país.*

En el mes de noviembre de 2007, ocho días después de salir electo como alcalde, fue secuestrado mi hijo FERNANDO TORO GONZALES, el cual hasta la fecha sigue desaparecido, a partir de esta fecha he recibido gran cantidad de amenazas y extorsiones, en el mes de abril de 2010 fue asesinado mi sobrino DANNY RAMÍREZ TORO, por último el pasado 13 de enero de 2011, en un acto terrorista, ampliamente conocido a nivel nacional, dirigido a mi hija SANDRA ELENA TORO GONZÁLEZ, en su residencia muere mi nieto de 16 años DIEGO FERNANDO SÁNCHEZ TORO, este atentado fue perpetrado por cerca de 10 hombres fuertemente armados, que por fortuna no dejó más víctimas que lamentar, ya que en la casa se encontraban mi hija, mis dos nietas y un amigo; el cual resulto herido por explosión, ya que no fueron localizadas por los individuos que entraron disparando a diestra y siniestra con armas de largo y corto alcance, tales como fusiles, escopetas y pistolas.”
(C2 fl. 8- 14)

Las amenazas en contra mía y de mi hija han sido denunciadas oportunamente ante los organismos competentes y de manera verbal en los Consejos de Seguridad (...)

Aunado a lo anterior, agrega una lista de asesinatos de civiles y policías en la localidad a partir del 27 de enero de 2010 y concluye con el asesinato por atentado terrorista de su nieto el 13 de enero de 2010³⁵.

- Consulta al sistema SPOA en el cual se revisa la actuación en la noticia criminal No. 86568600052920110007, por el delito de terrorismo, los hechos ocurridos el 13 de enero de 2011, sic. - *“relato de los hechos: el día 13 de enero de 2011, se conoce que el barrio las Colinas, varios sujetos aproximadamente 7, habían llegado en una camioneta de color blanco con fusiles y explosivos a eso de las 21:15 horas, se bajaron colocaron un artefacto explosivo en la puerta de la vivienda de la señora SANDRA TORO, la cual la hicieron activar logrando destruir completamente la puerta e ingresando dos o tres sujetos a la vivienda donde empezaron a disparar indiscriminadamente en el interior de la casa, luego proceden a huida en el mismo vehículo que llegaron con rumbo hacia el muelle de la Esmeralda... el menor Diego Fernando Sánchez Toro recibe la onda explosiva que lo dejó gravemente herido, junto con el joven HERNÁN DAVID GÓMEZ SILVA. (C2 Folios 60- 61 y folios 95 - 97)*

Así mismo, en el expediente reposan copias de diversos artículos que a nivel nacional y local reportaron el atentado del 13 de enero de 2011, en la población de Puerto Asis (P);

- Comunicado de prensa de la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos condena infracciones de las FARC EP y ELN, Bogotá 3 de junio de 2011. Sic- *“En los últimos meses, mi oficina observo graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de las FARC -EP y el ELN. Condenó los homicidios en persona protegida, los ataques indiscriminados, los ataques contra bienes civiles, amenazas y los desplazamientos forzados cometidos por los grupos guerrilleros... Algunos de los casos observados por la oficina durante 2011 son los siguientes:*

-. El 14 de enero, como consecuencia de un ataque con explosivos contra la vivienda de la señora Sandra Toro, hija del Alcalde de puerto Asís, Putumayo, murió el adolescente Diego Fernando Sánchez Toro, de 17 de años, lo que constituye homicidio en persona protegida. Los hechos fueron atribuidos al frente 48 de las FARC EP. (Folio- 85)

³⁵ Folios 9-10, C2. Señala las siguientes muertes: el 27 de enero de 2010, fueron asesinados 5 civiles entre ellos 2 menores de edad, - el 13 de abril de 2010 fue asesinado su sobrino DANNY RAMÍREZ TORO, - el 31 de julio 2010 mueren dos policiales adscritos al comando de policía, - el 16 de agosto de 2010 asesinaron a dos jóvenes menores de edad por listas que circulaban con amenazas a los jóvenes, dos días después muere otra persona de la supuesta lista y queda herida otra, el 11 de septiembre fue asesinado el líder ELKIN DE ANGEL, el 5 de octubre fue asesinado el señor JAVIER TORRES empresario de transporte de hidrocarburos, el 1 de noviembre muere el teniente coronel Edgar García Nieto víctima de artefacto explosivo y resultaron heridos dos soldados, el 27 de noviembre mueren un miembro activo de la policía nacional, su esposa y son heridos sus dos hijos menores. El 7 de diciembre fue secuestrada la comerciante Rosalba Cabezas y su esposo resulto herido., el 6 de enero de 2011 resulto asesinada la señora INES ZAMBRANO, y el último acto terrorista el ocurrido el día 13 de enero de 2011 en la casa de SANDRA TORO GONZALES donde murió su nieto Diego Fernando Sánchez Toro.

- Reportes de las noticias en los periódicos; La Patria, Mi Putumayo.com.co (folios 86-93), en los cuales se informa a la comunidad de los hechos ocurridos el 13 de enero de 2011 en el Municipio de Puerto Asís (P), en los que falleció el menor Diego Fernando Sánchez Toro, por un atentado atribuible al frente 48 de las Farc –Ep.

Teniendo en cuenta que el daño efectivamente ocurrió, la Sala debe abordar el punto objeto de apelación, que se circunscribe a determinar si en este caso se encuentra acreditada la causal eximente de responsabilidad como lo es el hecho de un tercero, para lo cual se pasa a estudiar el *Juicio de Responsabilidad*.

- **Juicio de responsabilidad**

De conformidad con la disposición contenida en el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado deberá responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que las víctimas no están en la obligación de soportar, que le sea imputables a casusa de acción u omisión de las autoridades públicas o funcionarios.

En efecto, cuando se trata de víctimas de acciones terroristas en el marco del conflicto armado, el Consejo de Estado ha considerado que: en desarrollo del Estado Social de Derecho y de los principios de igualdad, justicia, equidad y solidaridad, no se puede desamparar a las víctimas de acciones terroristas del conflicto armado, si se considera que le corresponde garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, el orden público y la solución del conflicto armado, de modo que en principio deberá responder por los daños antijurídicos que sufren las víctimas del mismo³⁶.

Se hace alusión a un contexto de conflicto, porque para la fecha de los hechos, el Municipio de Puerto Asís (P), y más específicamente la familia del Alcalde, era foco de atentados, tal como lo reveló en la comunicación que hiciera el burgomaestre MAURO EDILVO TORO PETEVI, en el Informe de Orden Público Municipio de Puerto Asís (Putumayo), dirigido al señor RODRIGO RIVERA SALAZAR, Ministro de Defensa, calendado a 20 de enero de 2011 (C2 Folio 9-10), donde el Alcalde informa la situación de orden público, en la que cuenta que a partir de su posesión como dirigente de la localidad, su familia se ha visto involucrada en diferentes ataques por parte de las Farc, iniciando con el secuestro de su hijo, posteriormente las muertes de su sobrino y nieto, con lo que resulta más que evidente de la situación de orden público. Solamente se anota que este informe se produjo posteriormente al atentado que sufrió su hija en su casa de habitación donde murió el nieto y resultó herido el demandante.

En este punto cabe recalcar que no solo el Municipio de Puerto Asís, era foco de ataques de la subversión, sino también todo el Departamento del Putumayo, siendo evidente y notoria la situación. Aún más, estaban amenazadas diversas personas, tal como da cuenta el informe del Alcalde a las autoridades nacionales y en los

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Hernán Andrade Rincón, 13 de abril de 2016. Exp. 38646.

diversos Consejos de Seguridad, aunque se concentra específicamente en su familia.

Bajo tal contexto, resulta importante señalar que el fenómeno del conflicto armado interno, que asechó a Colombia, en especial al Departamento de Putumayo durante esos años, tuvo como consecuencia la oleada de acciones terroristas, asesinatos, atentados, entre otros, por lo que el Estado estaba obligado a adoptar las medidas necesarias para proteger a la población, todo desde luego, de lo previsible y dentro de las limitaciones de equipos y recursos con que cuentan los organismos de seguridad y los planes de prevención y acción.

Así las cosas, en el caso concreto, manifestar que los acontecimientos ocurrieron a causa del hecho de un tercero, para exonerar a la Nación – Policía Nacional, es posible admitirlo dentro del contexto específico sucedido, es decir, bajo los elementos de tiempo, modo y lugar. En otras palabras, afirmar que por el accionar de los grupos alzados en armas, generalizado en el Departamento del Putumayo, de suyo, signifique que cualquier atentado sea atribuible a la acción u omisión del Estado, es errado, pues, se requiere del análisis de otros elementos en el caso concreto a decidir, y menos, como en el caso, cuando los atentados iban dirigidos al Alcalde del Municipio, según lo denuncia, que como autoridad de policía no probó sus actuaciones para, junto con la Policía, conjurar, por lo menos, los riesgos contra su vida y familia.

Ahora bien, las pruebas indican que el atentado se produjo contra un particular, esto es, a la señora SANDRA ELENA TORO, que si bien es hija del Alcalde no residía en el domicilio de aquel, pero igualmente cabe resaltar que fueron atendidas sus denuncias de amenazas contra su vida, y fue discutido el asunto en los Comités de Seguridad del Municipio, en donde era parte, y que dieron como resultado haberle asignado un escolta permanente y elementos de comunicación.

Dentro de este panorama y sin tener otros elementos probatorios, que demuestren la importancia social o liderazgo de la señora SANDRA ELENA TORO, para convertirse en objetivo de los terroristas, excepto ser hija del Alcalde, y que había recibido amenazas de muerte, de acuerdo a su dicho y denuncia, la asignación del escolta era suficiente a su nivel de riesgo, sin que ella protestara o pidiera un estudio de un nivel superior, y tampoco su padre, formuló como autoridad, una recomendación, o solicitud a la Policía Nacional de ampliación de las medidas, y cuando hace el informe ante el Ministro de Defensa, se nota a las claras, que su fin es llamar la atención de las autoridades nacionales de la grave situación de orden público que se vivía en el Municipio de Puerto Asís, que le generaba problemas y amenazas contra su vida y la de su familia.

Tampoco se demostró en el plenario, sobre todas las actividades que desplegó la Policía Nacional y el Ejército para enfrentar a los grupos subversivos y cuáles eran las operaciones y los resultados, como para derivar un reforzamiento mayor a la seguridad de la mencionada señora y su familia, la que, insistimos, no hizo protesta o reclamo alguno a fin de que le dieran una mayor protección. Incluso la Sala se

pregunta qué razones tenían los terroristas para atentarse contra su vida, si en principio el objetivo del daño era el señor Alcalde, un dirigente social y autoridad municipal. Además, de los informes y de las pruebas relacionadas, la señora indica que era miembro del Comité de Seguridad, suponemos con voz y voto.

De lo anterior, y al resultar involucrada una persona externa en el atentado a la señora SANDRA HELENA, menos resulta imputable al Estado la obligación de repararlo, dado que era imposible prever el atentado terrorista hacia una determinada persona, que tenía un esquema de protección acorde con sus circunstancias. Se reitera que no probó su calidad de persona, objeto de una acción delictiva, y tampoco pidió o demandó mayor protección de la brindada por la Policía Nacional.

Al respecto el H. Consejo de Estado ha precisado;

Bajo esta línea de argumentación, se deriva de la Carta Política, además del deber de las autoridades de encauzar su conducta a lograr la paz, la obligación de mitigar los riesgos a los que se expone a la población civil, mediante labores de inteligencia efectivas e igualmente el deber de socorrerlas, para lo cual es necesario destacar los principios de solidaridad y equidad, de donde resulta el deber general del Estado de procurar, en la medida de lo posible, por la reparación de las víctimas del conflicto, siempre que sus derechos e intereses resulten afectados, porque el peligro si se conoció de donde tendría que haberse podido evitar o repeler. Se trata de poner de presente el estado de las víctimas no excluidas de la confrontación, sin perjuicio que la dinámica misma del conflicto armado implicase ataques que las involucra³⁷.

En esta línea, los Consejos de Seguridad sabían de la situación demandada por la señora, tomando las acciones que al momento correspondía, y lo imprevisible del ataque al particular, acorde con las reglas de la jurisprudencia traída al principio de este proveído, exonera al Estado de responsabilidad, en donde quien perpetró el daño fue un tercero.

Por consiguiente, dentro de los requisitos de la falla del servicio, tenemos en el caso concreto, lo siguiente:

- 1.** La administración atendió los llamados de la señora MARIA ELENA TORO, a fin de brindarle la protección concomitante con su nivel de riesgo.
- 2.** La brindada, es decir, el escolta permanente era suficiente para conjurar las posibilidades de un ataque. Aquí es importante indicar que no se probó en donde se encontraba la señora TORO y su escolta el día y hora de los hechos, para analizar la conducta del escolta y el de ella misma.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. C.P. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO, 23 de mayo de 2018. Exp-. 41345.

Ahora bien, con respecto a los requisitos jurisprudenciales en concreto, sobre la falla del servicio, en el atentado terrorista, tenemos:

- a.** No se probó por los demandantes la falta de cuidado o previsión de la administración que facilitara la actuación de los guerrilleros. Al contrario, fue un acto imprevisible y sorpresivo.
- b.** La víctima solicitó protección y esta no se retardó, ni se omitió, al revés, se prestó de forma eficiente, con una adición: se presume que el Alcalde estaba debidamente protegido y su familia, por su cargo público.
- c.** El hecho no era previsible, dentro de los parámetros de un atentado terrorista, se recuerda que fue una bomba puesta en la puerta de su casa de habitación donde estaba la víctima.
- d.** Al no ser previsible e irresistible, a la administración le era imposible adoptar otras medidas para evitar la situación de riesgo.

Así las cosas, dentro del caso objeto de estudio, es posible considerar que en el área de influencia del Departamento de Putumayo, existía presencia del grupo insurgente, por lo que corresponde a la Sala asumir una perspectiva conforme al conflicto, y a la acción de la administración, concluyendo que la seguridad brindada se hace bajo los recursos y elementos de que está dotada la Fuerza Pública; en este caso según el nivel de riesgo de la señora SANDRA ELENA TORO G.

De ahí, que resulte de recibo el argumento planteado en el recurso cuando manifiesta que la entidad no debe asumir ningún tipo de responsabilidad dada la configuración del hecho de un tercero, el cual, se encuentra acreditado en este proceso, según las denuncias presentadas por los demandantes y sus afirmaciones en los hechos de la demanda.

Observemos las características de esta causal;

*“Las tradicionalmente denominadas causales eximentes de responsabilidad —fuerza mayor, caso fortuito, hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima— constituyen diversos eventos que dan lugar a que devenga imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, a la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo. En relación con todas ellas, tres son los elementos cuya concurrencia tradicionalmente se ha señalado como necesaria para que sea procedente admitir su configuración: (i) su irresistibilidad; (ii) su imprevisibilidad y (iii) su exterioridad respecto del demandado, extremos en relación con los cuales la jurisprudencia de esta Sección ha sostenido lo siguiente: (...) **Por otra parte, a efectos de que operen los mencionados eximentes de responsabilidad (hecho de la víctima o de un tercero), es necesario aclarar, en cada caso concreto, si el proceder —activo u omisivo— de aquellos tuvo, o no, injerencia y en qué medida, en la producción del daño.** En ese orden de ideas, resulta dable concluir que **para que dichas***

causales eximentes de responsabilidad puedan tener plenos efectos liberadores respecto de la responsabilidad estatal, resulta necesario que la conducta desplegada por la víctima o por un tercero sea tanto causa del daño, como la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada o determinante, pues en el evento de resultar catalogable como una concausa en la producción del daño no eximirá al demandado de su responsabilidad y, por ende, del deber de indemnizar, aunque, eso sí, habrá lugar a rebajar su reparación en proporción a la participación de la víctima. (...) en el caso que ahora ocupa la atención de la Sala la entidad demandada CHEC no demostró con pruebas idóneas y conducentes que el hecho dañoso se hubiera producido por el hecho exclusivo y determinante de un tercero, en este caso por la empresa contratista CONACON S.A., pues –se insiste–, no allegó prueba idónea y conducente para demostrar que la desenergización del sector era un requisito indispensable para desarrollar la obra pública, por manera que la simple manifestación de tal circunstancia impide romper el nexo causal o imputación en cabeza de la citada entidad demandada.”

En efecto, tal como lo señala el Consejo de Estado, para que se acredite la causal eximente de responsabilidad, debe obrar en el proceso pruebas determinantes que señalen la circunstancia alegada, en este caso el hecho de un tercero, y como se ha podido verificar, en el caso objeto de estudio, se aportaron pruebas que indican que el daño es atribuible únicamente al grupo guerrillero, y además, vistas las particularidades del caso, fue un hecho imprevisible e irresistible, discriminatorio frente a un particular, el cual no puede confundirse con la connotación del conflicto armado que azotaba a la población de Puerto Asís, para generalizar la responsabilidad del Estado.

Fuera de lo anterior, se sabe, según las pruebas, que la víctima, muy allegada a la señora MARIA ELENA TORO y su familia, nunca solicitó protección, por lo que es pertinente el análisis anterior, del riesgo de dicha señora, que provoca la lesión del demandante.

Así las cosas, al haberse demostrado la configuración de la causal eximente de responsabilidad – hecho de un tercero, la Sala Primera, revocará la decisión de primera instancia, ya que, se ha demostrado el rompimiento del nexo causal, entre la conducta de la administración y el daño causado por un tercero.

II.5. Costas

II.5.1. Por el trámite en Segunda Instancia

En cumplimiento a lo consagrado en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con el artículo 365 del CGP, se condenará en costas en esta instancia a la parte demandante en virtud a que el recurso de apelación prosperó.

VI DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: **REVOCAR** la Sentencia de fecha veintitrés (23) de octubre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, por las razones expuestas en la presente providencia.

En su lugar,

NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada.

SEGUNDO: Con **CONDENA** en costas a la parte demandante, en esta instancia por las razones expuestas.

TERCERO: **EJECUTORIADO** este fallo, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en la sesión de la Sala Virtual que consta en el acta correspondiente



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY