



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

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 150012331000200502787 01 (61677)

Actor: JESÚS MARÍA RUIZ MURILLO Y OTROS

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Régimen de responsabilidad aplicable en daños causados por ataques guerrilleros / falla en el servicio / RÉGIMEN OBJETIVO – 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.

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 20 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por medio de la cual negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 10 de septiembre de 2003, en el municipio de Chita, Boyacá, estalló un “*burro bomba*” que causó la destrucción de varios inmuebles y la muerte de los señores Guillermo Puentes Blanco, Carlos Andrés Olivares Muñoz, Félix Amarillo Porras y Omar Ricardo Parada Melgarejo. La bomba fue atribuida a miembros de las FARC, quienes hacían presencia en la zona desde 1988, perturbando el orden público.

II. ANTECEDENTES



1. La demanda

En escrito presentado el 9 de septiembre de 2005¹, los señores Jesús María Ruiz Murillo, Zoila González Cordero, Cecilia Granados Buitrago, Nelly Carreño Lizarazo, María Emérita Rodríguez, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos menores Leidy Fabiola, Liliana, Mayerly Alejandra y Nancy Andrea Fuentes Rodríguez; además, Nelly Olivares Muñoz, Tobías Jaime Díaz, María Candelaria Ochoa Vega, María del Carmen Amarillo Rincón, Félix María Parada Sepúlveda y María Desideria Melgarejo de Parada², mediante apoderado judicial, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Condenar a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Departamento Administrativo de Seguridad DAS son solidaria y mancomunadamente responsables administrativamente de la totalidad de los daños materiales y morales, físicos, sicológicos y fisiológicos causados a los demandantes como se indicará más adelante por mencionando, como consecuencia de los hechos ocurridos el día 10 de septiembre de 2003 en el municipio de Chita (Boyacá)³.

Como indemnización de perjuicios solicitaron las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

Condenar a la Nación Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad DAS y Policía Nacional a pagar solidaria y mancomunadamente los perjuicios materiales incluyéndose lucro cesante y daño emergente, así:

Jesús María Ruiz Murillo, Zoila González, por la destrucción de su casa de habitar (...).

Cecilia Granados Buitrago, por la destrucción de su inmueble (...).

Nelly Carreño Lizarazo por la pérdida de capacidad laboral sufrida en su propio cuerpo.

(...)

Dentro de los daños y perjuicios se incluirán:

El valor de la frustración o privación de la ayuda económica que venía recibiendo e iban a recibir de esposos e hijos (personas dependientes) de no haber sucedido su fatal muerte.

¹ De acuerdo con la constancia de recibido en la Oficina Judicial de Tunja, obrante a folio 39 del cuaderno principal.

² De conformidad con los poderes obrantes a folios. 46 a 122 del cuaderno principal.

³ Fl. 14 del cuaderno principal.



El valor de los restantes ingresos que las personas fallecidas hubieran percibido durante el tiempo restante de supervivencia probable que usaría como en efecto lo hizo en vida en el mejor establecimiento de sus familias, esposas e hijos y demás personas de apreciación eminente.

El lucro cesante se incluirán los intereses compensatorios del capital respectivo de la indemnización (compensación por falta de uso principal), que según el artículo No. 1615 del Código Civil se les está debiendo desde el 29 de agosto de 2001 y se pagarán junto con aquel en pesos valor constante.

Valor que podía recibir la señora Nelly Carreño Lizarazo por la pérdida de su capacidad laboral.

Condenar (...) a indemnizar y pagar (...) los perjuicios morales causados con la muerte de Guillermo Puente Blanco, Carlos Andrés Olivares Muñoz, Wilson Iván Jaime Ochoa, Félix Amarillo Porras, Omar Ricardo Parada y la señora Nelly Judith Carreño Lizarazo por las lesiones que sufrió la misma a favor de los demandantes enunciados en la petición, lo equivalente en pesos a la fecha de la ejecutoria de la sentencia de 1.000 salarios mínimos legales mensuales o en subsidio a 1.000 gramos oro fino para cada demandante.

Condenara a los demandados a pagar los perjuicios físicos, sicofísicos o fisiológicos a la señora Nelly Judith Carreño Lizarazo (...).

2. Fundamentos fácticos de la demanda

La parte actora expuso que, desde 1988, en el municipio de Chita, Boyacá, el orden público se encontraba afectado por miembros de grupos al margen de la ley.

El Gobierno Nacional tuvo que suspender las elecciones que se llevarían a cabo el 30 de octubre de 1994, porque días antes fueron asesinados candidatos a la Alcaldía y al Concejo Municipal.

El 30 de agosto de 2003, por designación del Gobierno Nacional, fue instalada una base de la Policía Nacional en el perímetro urbano del municipio de Chita.

El 10 de septiembre de 2003 la guerrilla realizó un atentado terrorista en contra de las instalaciones y la población civil, el cual causó la muerte de los señores Guillermo Puente Blanco, Carlos Andrés Olivares Muñoz, Wilson Iván Jaime Ochoa, Félix Amarillo Porras y Omar Ricardo Parada; lesiones personales a la señora Nelly Carreño Lizarazo y la destrucción de los inmuebles de propiedad de Jesús María Ruiz Murillo y Zoila González Cordero, Cecilia Granados Buitrago y María Desideria Melgarejo Parada.

La parte actora sostuvo que existía una relación de causalidad entre los daños causados y las entidades demandadas, por cuanto incurrieron en una omisión al no



controlar el orden público y proteger a los ciudadanos, por tanto, eran responsables por esa falla del servicio.

Además, sostuvo que las entidades incurrieron en un riesgo excepcional, por cuanto había perturbación del orden público, antecedentes de ataques guerrilleros, tránsito y movilización de grupos guerrilleros e instalación de un cuartel de la Policía Nacional.

3. Trámite procesal

Mediante auto de 21 de febrero de 2006, el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda⁴, decisión que se notificó a las demandadas y al Ministerio Público en debida forma⁵.

4. Contestación de la demanda

El **Departamento Administrativo de Seguridad DAS**, a través de su apoderado judicial, se refirió a cada uno de los hechos de la demanda, para indicar que en este caso los actores pretendían edificar una falla del servicio con base en hechos causados por terceros al margen de la ley⁶.

El apoderado de la **Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional** se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones aludidas en la demanda. Manifestó que no se acreditó en el proceso que los daños causados a los actores hubieran sido consecuencia de una falla del servicio imputable a la entidad.

Sostuvo que el atentado fue causado por miembros de grupos al margen de la ley, es decir, por el hecho exclusivo y determinante de un tercero, lo cual constituía una causal exonerativa de responsabilidad⁷.

5. La etapa probatoria y los alegatos de conclusión

A través de providencia del 14 de mayo de 2008⁸, el Tribunal Administrativo de Boyacá decretó las pruebas solicitadas⁹.

⁴ Fls. 92 a 94 del cuaderno principal.

⁵ Fls. 94 a 99 del cuaderno principal.

⁶ Fls. 101 a 115 del cuaderno principal.

⁷ Fls. 122 a 130 del cuaderno principal.

⁸ Fls. 146 a 150 del cuaderno principal.

⁹ En virtud del Acuerdo N° PSAA12-9524 del 21 de julio de 2012, por medio del cual se tomaron medidas en el marco del Plan de Descongestión para la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el proceso pasó al Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, para su conocimiento, la cual avocó conocimiento mediante auto del 3 de octubre de 2012 (fls. 336 y 337 del cuaderno principal).



Mediante auto del 26 de noviembre de 2014¹⁰ el tribunal declaró a la Unidad Nacional de Protección como sucesora procesal del DAS y, una vez vencido el período probatorio, mediante auto del 15 de diciembre de 2011¹¹, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo, oportunidad en la que se pronunció la parte actora¹², la Policía Nacional¹³ y la Unidad Nacional de Protección¹⁴, mientras que la vista fiscal guardó silencio.

6. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 20 de marzo de 2018, negó las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

Por todo lo anterior, la Sala concluye que aunque fue probada la irrogación de daños a los accionantes con ocasión de la ocurrencia de un acto terrorista el 10 de septiembre de 2003 en el municipio de Chita, lo cierto es que este no es imputable al Estado porque para su acaecimiento no medió el incumplimiento de un contenido obligacional a cargo del Estado (falla en el servicio), la concreción de un riesgo excepcional creado o bajo la guarda de la Administración, ni la imposición de una carga pública desproporcionada (daño especial).

8. El recurso de apelación

La **parte actora** apeló la decisión, con el fin de que fuera revocada la sentencia de primera instancia, por cuanto, a su juicio, se acreditó la falla del servicio propuesta en la demanda, por cuanto las entidades demandadas no evitaron la ocurrencia del atentado terrorista, a pesar de que existía conocimiento de que en el municipio de Chita transitaban y se movilizaban grupos al margen de la ley.

Asimismo, sostuvo que, de manera subsidiaria, era posible la imputación de responsabilidad bajo el título de riesgo excepcional, puesto que las autoridades demandadas conocían que existían circunstancias creadoras de riesgo, como la perturbación del orden público, las dos tomas guerrilleras previas ocurridas en el municipio de Chita y el tránsito continuo de miembros de grupos al margen de la ley; además, la instalación de una base de la Policía Nacional en el lugar de los hechos.

¹⁰ Fls. 394 y 395 del cuaderno principal.

¹¹ Fl. 622 del cuaderno principal. El proceso regresó al Tribunal Administrativo de Boyacá dado que el Consejo Superior de la Judicatura no prorrogó los despachos en descongestión (fl. 404 del cuaderno principal).

¹² Fls. 623 a 6363 del cuaderno principal.

¹³ Fls. 637 a 644 del cuaderno principal.

¹⁴ Fls. 645 a 647 del cuaderno principal.



Finalmente, manifestó que también podía imputarse responsabilidad a título de daño especial, como quiera que el daño provino de un tercero por la presencia de la fuerza pública en el municipio¹⁵.

9. Trámite en segunda instancia

El recurso interpuesto fue concedido mediante auto del 9 de mayo de 2018¹⁶ y admitido por esta Corporación el 1 de agosto de 2018¹⁷.

Posteriormente, a través de auto del 26 de marzo de 2018¹⁸, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo. En esta oportunidad procesal se registró la intervención de la parte actora¹⁹ y la Policía Nacional²⁰, mientras que la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Presupuestos de procedibilidad de la acción de reparación directa en el caso *sub examine*

1.1. Prelación de fallo

En la actualidad, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado tiene a su conocimiento procesos que entraron para dictar fallo definitivo con anterioridad al presente asunto, situación que, en los términos del artículo 18 de la Ley 446 de 1998, exigiría su decisión en atención al orden cronológico respecto del cual pasaron los expedientes al despacho de la magistrada conductora del presente proceso.

No obstante, la Ley 1285 de 2009, en su artículo 16, permite decidir de manera anticipada, esto es, sin sujeción al orden cronológico de turno, los procesos en relación con los cuales para su decisión definitiva “*entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia*”²¹.

¹⁵ Fls. 669 a 679 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁶ Fl. 681 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁷ Fl. 685 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁸ Fl. 687 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁹ Fls. 688 a 702 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁰ Fls. 703 a 711 del cuaderno del Consejo de Estado.

²¹ Al respecto, ver las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, del 22 de febrero de 2017, Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00395-01 (45733) y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección



Finalmente, con fundamento en el artículo 16 de la mencionada Ley 1285 de 2009, la Subsección profirió el auto del 31 de enero de 2019, por medio del cual se concedió la solicitud de prelación de fallo, motivo por el cual se encuentra habilitada para resolver el presente asunto de manera anticipada.

1.2. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 129 del C.C.A., por tratarse de un proceso de doble instancia, dada su cuantía²², según lo dispuesto la Ley 954 de 2005 y el artículo 20 del C.P.C., en tanto que la pretensión mayor excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes²³ a la fecha de presentación de la demanda²⁴.

1.3. El ejercicio oportuno de la acción

En el presente caso, la demanda se originó en el daño que habrían sufrido los accionantes por la explosión de un “*burro bomba*” en el municipio de Chita, Boyacá, el 10 de septiembre de 2003, por lo que la parte actora tenía hasta el 11 de septiembre de 2005 para presentar la demanda, lo cual ocurrió el 9 de septiembre de 2005, por lo que ocurrió dentro del término previsto en el ordinal 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

1.4. Legitimación en la causa

1.4.1. La legitimación en la causa de los demandantes

En el presente asunto se tiene que los señores Jesús María Ruiz Murillo, Zoila González Cordero, Cecilia Granados Buitrago, Nelly Carreño Lizarazo, María Emérita Rodríguez, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos menores

Tercera, Subsección A, del 8 de febrero de 2017, Radicación número: 66001-23-31-002-2009-00149-01(45669), entre otras.

²² Por concepto de perjuicios morales se solicitaron 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los actores.

²³ A la fecha de presentación de la demanda, 9 de septiembre de 2005, equivalen a \$190'750.000.

²⁴ De conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, la competencia se determina según la norma vigente al momento de la presentación de la demanda.



Leidy Fabiola, Liliana, Mayerly Alejandra y Nancy Andrea Fuentes Rodríguez; además, Nelly Olivares Muñoz, Tobías Jaime Díaz, María Candelaria Ochoa Vega, María del Carmen Amarillo Rincón, Félix María Parada Sepúlveda y María Desideria Melgarejo de Parada fueron las personas que promovieron el proceso de la referencia, de ahí que se encuentre probada su legitimación en la causa de hecho.

En cuanto a la legitimación material, la Sala estima que, de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente, se encuentran legitimados para actuar Jesús María Ruiz Murillo, como propietario del inmueble con matrícula inmobiliaria N.º 076-0011547²⁵, Cecilia Granados Buitrago, como propietaria del inmueble con matrícula inmobiliaria N.º 076-0011523²⁶, Nelly Carreño Lizarazo, quien sufrió heridas, de conformidad con lo anotado en el libro de poligramas aportado por la Policía Nacional²⁷, María Emérita Rodríguez, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos menores Leidy Fabiola, Liliana, Mayerly Alejandra y Nancy Andrea Fuentes Rodríguez, como consecuencia de la muerte del señor Guillermo Puentes Blanco (cónyuge y padre)²⁸; además, Nelly Olivares Muñoz, por la muerte de Carlos Andrés Olivares Muñoz (hijo)²⁹, Tobías Jaime Díaz y María Candelaria Ochoa Vega, por la muerte de Wilson Iván Jaime Ochoa (hijo)³⁰, María del Carmen Amarillo Rincón, por la muerte de Félix Amarillo Porras (padre)³¹, Félix María Parada Sepúlveda y María Desideria Melgarejo de Parada, por la muerte de Omar Ricardo Parada Melgarejo (hijo)³².

En relación con la señora Zoila González Cordero, quien dijo acudir en calidad de propietaria del inmueble con matrícula inmobiliaria N.º 076-0011547, el tribunal consideró que no se encontraba acreditada su calidad y en contra de dicha resolución la parte actora no interpuso recurso, motivo por el cual la Sala se estará a lo ya

²⁵ Fl. 51 del cuaderno principal; además, la personera municipal certificó que el inmueble resultó afectado con la explosión del 10 de septiembre de 2003 (fls.44 y 45 del cuaderno principal) y certificación del alcalde municipal en la que también se relacionó la vivienda como una de las afectadas con la explosión (fl. 52 del cuaderno principal).

²⁶ Fl. 50 del cuaderno principal; además, la personera municipal certificó que el inmueble resultó afectado con la explosión del 10 de septiembre de 2003 (fls.44 y 45 del cuaderno principal) y certificación del alcalde municipal en la que también se relacionó la vivienda como una de las afectadas con la explosión (fl. 251-254 del cuaderno principal).

²⁷ Fl. 207 del cuaderno principal.

²⁸ De conformidad con el registro civil de defunción y los respectivos registros civiles de nacimiento obrantes a folios 73-80 del cuaderno principal

²⁹ De conformidad con el registro civil de nacimiento y defunción obrantes a folios 81 y 82 del cuaderno principal.

³⁰ De conformidad con el registro civil de nacimiento y defunción obrantes a folios 83 y 84 del cuaderno principal.

³¹ De conformidad con el registro civil de nacimiento y defunción obrantes a folios 85-86 y 237 del cuaderno principal.

³² De conformidad con el registro civil de nacimiento y defunción obrantes a folios 87 a 88 del cuaderno principal.



resuelto.

1.4.2. Legitimación en la causa de las entidades demandadas

A la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y al DAS, se les imputó responsabilidad por los daños materiales, las lesiones personales y la muerte de varias personas con ocasión de la explosión ocurrida el 10 de septiembre de 2003 en el municipio de Chita, Boyacá.

En ese sentido, se observa que respecto de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y el DAS se ha efectuado una imputación fáctica y jurídica concreta y, por tanto, les asiste legitimación en la causa por pasiva de hecho. La legitimación material se analizará al examinar el fondo de la controversia.

2. Objeto del recurso de apelación

La parte actora solicitó la revocatoria de la sentencia, toda vez que, a su juicio, se encuentran acreditados todos los elementos necesarios para imputarles responsabilidad a las entidades demandadas, bajo cualquiera de los tres títulos de imputación establecidos por la jurisprudencia para casos como el presente.

3. Lo probado en el proceso

En atención al material probatorio obrante en el expediente, recaudado oportunamente y con el lleno de los requisitos legales, se tienen debidamente demostrados en este proceso los siguientes hechos:

Quedó probado que el presidente de la república de la época suspendió las elecciones que se llevarían a cabo en el municipio de Chita, por la perturbación del orden público, a través de la copia del Decreto 2400 del 27 de octubre de 1994³³.

Se encuentra probado que el 10 de septiembre de 2003, en el perímetro urbano del municipio, “a dos cuadras y media de Base uno de la estación de policía y a tres cuadras y media de la Base dos de la estación de policía”, se produjo la explosión de un caballo bomba, que produjo daños materiales y la muerte de los familiares de los actores, según se desprende de la certificación emitida por la personera municipal de Chita, Boyacá³⁴.

³³ Fls. 244 a 249 del cuaderno principal.

³⁴ Fl. 41 del cuaderno principal.



La personera municipal también certificó que, para el 10 de septiembre de 2003, en el municipio de Chita había presencia de la Policía Nacional, quienes llegaron al casco urbano desde el 20 de agosto de ese mismo año³⁵; además, indicó que desde 1991 y hasta la llegada de la Policía Nacional, hubo presencia de grupos al margen de la ley³⁶.

Se acreditó en el proceso que la Red de Solidaridad Social realizó una evaluación a las 87 viviendas afectadas con la explosión, entre ellas las de los actores, con el fin de determinar los daños ocasionados y como resultado se obtuvo el siguiente informe (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

*La evaluación de daños se realizó en 87 viviendas
Inicialmente se estimó la reconstrucción de 32 viviendas por parte del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial y 55 viviendas para ser atendidas por parte de la RSS; según el documento elaborado al finalizar la visita de evaluación.*

Una vez cuantificados los daños de cada vivienda, se determinó que las viviendas de los señores Víctor Parada Cifuentes y Ubaldino Buitrago Robayo superan el monto que puede atender la Red de Solidaridad Social, teniendo en cuenta que presentan daños considerables en la estructura³⁷.

De conformidad con la contestación a la solicitud realizada por el señor Jesús María Ruiz Murillo, el alcalde del municipio confirmó que el atentado terrorista ocurrido en el municipio de Chita, el 10 de septiembre de 2003, ocasionó la muerte de 8 personas, más de 20 heridos y la destrucción de varias casas; sin embargo, manifestó desconocer en contra de quién iba dirigido y confirmó la presencia de personal de la Policía y el Ejército Nacional en el municipio³⁸.

La parte actora acreditó que la señora Nelly Carreño Lizarazo sufrió la pérdida de agudeza visual del ojo izquierdo, “*otoscopia izquierda sin presencia de material purulento, membrana timpánica perforada*”, a través de la certificación emitida por la personera municipal de Chita, Boyacá, lo que le generó una incapacidad médico legal de 40 días con secuelas de perturbación funcional del órgano de la visión de carácter permanente³⁹.

Adicionalmente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Boyacá determinó un porcentaje total de pérdida de capacidad laboral del 59,49%, con fecha de

³⁵ Fl. 42 del cuaderno principal.

³⁶ Fl. 43 del cuaderno principal.

³⁷ Fls. 48 del cuaderno principal.

³⁸ Fl. 52 del cuaderno principal.

³⁹ Fl. 54 del cuaderno principal.



estructuración el 11 de septiembre de 2003 y calificación del origen: accidente común⁴⁰.

Quedó probado que el señor Guillermo Puentes Blanco se desempeñaba como concejal del municipio para la época de los hechos, así como los salarios por él devengados, por medio de la certificación emitida por parte del tesorero municipal de Chita⁴¹.

El director de la seccional del DAS en Boyacá certificó que la entidad no había tenido *“ni personal destacado ni puesto operativo en el municipio de Chita, Boyacá”*⁴² para la época de los hechos objeto de la demanda.

Fue demostrada la detonación de un artefacto explosivo a las 13:40 *“movilizado en un semoviente equino”* y el traslado de heridos al centro de salud con las copias de la minuta de guardia y del libro de poligramas remitidas por el comandante de la estación de policía de Chita, en las que se consignó la muerte de varias personas y la captura de algunos supuestos responsables; adicionalmente, indicó que no aparecía *“registro de alertas antes posibles incursiones subversivas o terrorista por parte de autoridades locales o población civil”*.

Sostuvo que, para la época de los hechos, en el municipio había personal de policía, el cual tenía instrucciones de estar alerta, extremar las medidas de seguridad, estar pendiente de cosas o personas sospechosas, efectuar requisas y no abandonar el lugar de facción⁴³.

Con la certificación emitida por el secretario municipal del municipio de Chita se demostró que la Policía Nacional regresó al municipio el 20 de agosto de 2003, que se habían producido entre tres y cuatro tomas guerrilleras entre 1991 y 1993 y que por el municipio transitaban constantemente miembros de grupos al margen de la ley⁴⁴.

El jefe de talento humano del departamento de policía de Boyacá manifestó que, en cumplimiento de la política de seguridad democrática del presidente de la república de la época, la estación de policía en el municipio de Chita fue reactivada el 20 de

⁴⁰ Fls. 390 y 391 del cuaderno principal.

⁴¹ Fls. 67 y 68 del cuaderno principal.

⁴² Fl. 175 del cuaderno principal.

⁴³ Fls. 147 a 210 del cuaderno principal.

⁴⁴ Fl. 230 del cuaderno principal.



agosto de 2003, con un dispositivo de un oficial, siete suboficiales y 59 auxiliares de policía⁴⁵.

Se probó que los demandantes fueron reconocidos como “*víctimas de la violencia*”, como consecuencia del atentado del 10 de septiembre de 2003 en el municipio de Chita, a través de la Resolución N.º 2291 del 7 de diciembre de 2003 emitida por la Presidencia de la República, a través de la Red de Solidaridad Social, en la cual reconoció y ordenó el pago de \$640.000 a cada uno por concepto de ayuda humanitaria⁴⁶.

El 30 de marzo de 2012, el personero municipal de Chita certificó que, una vez revisado el archivo que reposaba en esa oficina, “*no se encontró denuncia o queja por amenazas e indicios de atentados en contra de la población civil (...) por parte de grupos al margen de la ley, ni antes ni después del 10 de septiembre del año 2003*”⁴⁷. La misma información fue suministrada por la alcaldesa del municipio el 11 de abril de 2012⁴⁸.

En este caso, obra la copia auténtica del proceso penal adelantado en contra de los autores del atentado terrorista del 10 de septiembre de 2003, prueba que fue solicitada por las partes⁴⁹ y decretada por el tribunal⁵⁰.

En lo que se refiere a la prueba trasladada, se ha dicho que aquella debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, es decir, que haya sido solicitada en el proceso contencioso administrativo por la parte contra quien se aduce o haya sido practicada con su audiencia, de lo contrario, no puede ser valorada en el proceso al que se traslada.

Sin embargo, dichas pruebas pueden ser consideradas en este proceso en la medida en que, si bien la Sección se ha pronunciado en repetidas oportunidades respecto de que no serán de recibo aquellas que no cumplen con la previsión contenida en el artículo 185 del C.P.C., existen criterios que permiten morigerar el rigor de la exigencia procesal, en el sentido de que la prueba tuvo que haber sido conocida en el proceso primigenio del cual se traslada, por quien la resiste o en contra de quien se opone en el nuevo proceso, además, fue solicitada por ambas

⁴⁵ Fl. 232 del cuaderno principal.

⁴⁶ Fls. 257 a 259 del cuaderno principal.

⁴⁷ Fl. 281 del cuaderno principal.

⁴⁸ Fl. 331 del cuaderno principal.

⁴⁹ Fls. 85 a 87 y 135 del cuaderno principal.

⁵⁰ Fls. 147 y 150 del cuaderno principal.



partes; además, por tratarse de una posible violación de derechos humanos, motivo por el cual la valoración probatoria debe ser más flexible⁵¹.

Del extenso material probatorio recaudado en dicha investigación, la Sala destaca apartes de la sentencia condenatoria en contra de los señores María Waldina Gómez Marín, Antonio Alarcón Guevara y Nelson Alarcón Guevara, referentes a la forma en la que se llevó a cabo el atentado y los móviles, en los siguientes apartes (se transcribe de forma litera, incluidos posibles errores):

(...) el análisis conjunto de los anteriores medios de prueba permite afirmar en grado de certeza la participación de la procesada en los hechos objeto de juzgamiento, siendo evidente que el caballo cargado con explosivos le fue entregado en un sitio conocido como La Cadena, y debía conducirlo al parque, y después de la detonación la procesada fue observada en el hospital verificando cuántos uniformados resultaron muertos.

(...).

La versión de la testigo Bertha Carreño de Olivares es, sin lugar a duda trascendental, pues relató con lujo de detalles que miembros de la guerrilla frecuentaban la casa de los hermanos Alarcón y señaló que la gente del pueblo le contó que Nelson Alarcón Guevara fue quien trajo el caballo con la carga y lo dejó en La Cadena, donde lo soltó y se devolvió apresuradamente, encontrándose con varias personas cuando iba de regreso (...)⁵².

De las declaraciones rendidas por los habitantes del municipio, se destaca el hecho de que varios observaron, minutos previos a la explosión, que el caballo transitaba sin rumbo fijo por la zona urbana del municipio, así se indicó (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

(...) infórmenos si antes o después de la tragedia usted percibió alguna situación sospechosa que la relacionen con los hechos o con los responsables de la misma. CONTESTÓ: no, simplemente el caballo, pero nunca pensé que fuera una bomba, el caballo era de para arriba y para abajo con la carga de papa que tenía o sea dos bultos de papas.

(...) Salía de donde mi mamá para la tienda de mi hermana que queda en cuatro esquinas como a veinte metros del sitio donde sucedió la explosión, yo cuando pasé miré al caballo el que dicen tenía los explosivos, el caballo dos costales nuevos pero no se sabía de que seguramente esa donde tenía los explosivos, es que como la costumbre allá es dejar la gente las bestias sueltas y la gente se pone a tOmar y deja los animales al frente de las tiendas. (...) No señora, no vi a nadie, el animal estaba suelto yo pasé y como a los dos minutos se estalló⁵³.

⁵¹ Sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, el 28 de agosto de 2014, dentro del proceso No. 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), C. P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.

⁵² Fls. 1 a 39 del anexo 1.

⁵³ Fls. 65 a 69 del cuaderno N.º 2 de la Fiscalía General de la Nación.



Adicionalmente, los testigos “*suponían*” que el atentado iba dirigido en contra de la Fuerza Pública, pero que no les constaba que así hubiera sido⁵⁴.

En el proceso de reparación directa fueron escuchados los testimonios de los señores Leonidas Oicatá Cómbita, Rafael Enrique Carreño Ochoa, Luis Mauricio Pico Leguízamo y Mario Eduardo Alvarado Carreño, quienes coincidieron al indicar que, en el municipio, antes de que ocurriera la explosión había Policía y Ejército Nacional y que, gracias a ello, “*hubo más tranquilidad para el pueblo*”⁵⁵.

4. El daño

En el presente caso el daño alegado por los actores consiste en la destrucción de los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria N.º 076-0011547 y N.º 076-0011523, las lesiones personales sufridas por la señora Nelly Carreño Lizarazo y la muerte de los señores Guillermo Puentes Blanco, Carlos Andrés Olivares Muñoz, Wilson Iván Jaime Ochoa, Félix Amarillo Porras y Omar Ricardo Parada Melgarejo, como consecuencia de la explosión de un “*burro bomba*” en el casco urbano del municipio de Chita, Boyacá.

5. Del régimen de imputación aplicable

La Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de 19 de abril 2012⁵⁶, unificó su posición en el sentido de indicar que, en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.

Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos títulos de imputación para la solución de los casos sometidos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar, frente a determinadas situaciones fácticas, un específico título de imputación.

En este sentido, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Sala puede analizar el caso bajo la óptica del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado aplicable

⁵⁴ Fls. 46 a 98 del cuaderno 4 de la Fiscalía General de la Nación.

⁵⁵ Fls. 102 a 109 del cuaderno que contiene el despacho comisorio.

⁵⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012. Expediente: 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.



de cara a los hechos probados en el proceso, sin que esto implique una suerte de modificación o alteración de la causa *petendi*, ni que responda a la formulación de una hipótesis que se aleje de la realidad material del caso o que se establezca un curso causal hipotético de manera arbitraria⁵⁷.

En casos como el formulado, la Sala Plena de la Sección Tercera⁵⁸, reiterada por esta Sala de Subsección⁵⁹, ha precisado que los títulos por los cuales puede imputarse responsabilidad al Estado por actos violentos de terceros son la falla en el servicio, el riesgo excepcional o el daño especial, bajo los siguientes criterios:

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 estatales⁶⁰; 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 brindaron⁶¹ o las mismas fueron insuficientes o tardías⁶², de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante)⁶³; iii) la población, blanco del ataque, no solicitó las

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de mayo de 2015, expediente 50001 23 31 000 1994 04485 01 (17037), C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 20 de junio de 2017, exp. 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), CP: Ramiro Pazos Guerrero.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de marzo de 2019, exp. 05001-23-31-000-2004-00770-01 (49617).

⁶⁰ “Original de la cita: 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”.

⁶¹ “Original de la cita: 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”.

⁶² “Original de la cita: 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”.

⁶³ “Original de la cita: 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;



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 ataque⁶⁴; y iv) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este⁶⁵.

(...).

Para que el acto violento causado materialmente por terceros sea imputado al Estado es menester que, según lo dicho por esta Corporación, esté dirigido contra blancos selectivos, esto es, personas o instituciones representativas del Estado, 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.

(...) si la conducta estatal es también lícita, no riesgosa y se ha desarrollado en beneficio del interés general, pero produce al mismo tiempo un daño de naturaleza grave o anormal que impone un sacrificio mayor a un individuo o grupo de individuos determinado con lo que se rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas, el fundamento de la responsabilidad será también objetivo bajo la modalidad de daño especial.

6. El caso concreto

De conformidad con las precisiones realizadas por la Sala Plena de la Sección Tercera en la sentencia que se acaba de citar⁶⁶, procede la Sala a determinar si en el *sub judice* se presentó alguna de las situaciones que allí se describen y que comprometen la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros:

La Sala destaca que, en el presente caso, no se probó participación, complicidad o cooperación alguna de agentes estatales en la activación del artefacto explosivo en el casco urbano del municipio de Chita, Boyacá; por el contrario, se acreditó que con la llegada nuevamente de la policía y la instalación de la base, los habitantes del municipio se sentían más seguros.

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”.

⁶⁴ “Original de la cita: 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 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”.

⁶⁵ “Original de la cita:

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 20 de junio de 2017, exp. 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), CP: Ramiro Pazos Guerrero.



En el proceso no se demostró que las víctimas o los residentes del municipio de Chita, Boyacá, hubieran solicitado protección o manifestado temor por sus vidas o que hubiesen denunciado amenazas en su contra, de ello dan cuenta las certificaciones emitidas por los personeros municipales, los alcaldes y el personal de la Policía Nacional que tuvo conocimiento del caso.

Lo único que se acreditó es que, en cumplimiento de la política de seguridad democrática del presidente de la república de la época, la estación de policía en el municipio de Chita fue reactivada el 20 de agosto de 2003, con un dispositivo de un oficial, siete suboficiales y 59 auxiliares de policía.

De otro lado, aun aceptando que dicho atentado fuera un mensaje de la guerrilla en contra de la presencia nuevamente en el municipio de la Policía y del Ejército Nacional, no se demostró que las autoridades competentes estuvieran en condiciones reales y concretas para prever que ese atentado terrorista se iba a producir en ese lugar, pues la naturaleza de esa clase de actos está revestida del factor sorpresa.

En ese orden, la falla del servicio alegada por los demandantes ha quedado desvirtuada, pues se constata que las entidades accionadas sí adoptaron las medidas posibles y razonables en aras de proteger a la población civil de actos terroristas provenientes de grupos al margen de la ley, al hacer presencia nuevamente en el municipio y con instrucciones específicas sobre la forma en la cual debía proceder.

Si bien ha quedado probado que las acciones asumidas por la Policía Nacional no fueron lo suficientemente contundentes para evitar la explosión, no por ello puede afirmarse que hubo falla en el servicio, porque está claro que el Ministerio de Defensa y el extinto DAS sí adoptaron todas las medidas posibles a su alcance para evitarlo.

Con base en las valoraciones anteriores, la Sala encuentra que no hubo falla en la prestación del servicio, puesto que las demandadas cumplieron, dentro del marco de sus posibilidades reales, sus deberes jurídicos adecuadamente.

No se acreditó que, previo al atentado del 10 de septiembre de 2003, los agentes de la Policía Nacional o del extinto DAS conocieran de amenazas en su contra por parte de grupos al margen de la ley.



Si bien el orden público en la zona se encontraba alterado, como en diversas zonas del país, esto no significa que las autoridades civiles o policiales tuvieran un conocimiento cierto de que el 10 de septiembre de 2003, en la zona urbana del municipio de Chita, se iba a cometer un acto terrorista en contra de la población civil, de manera que surgiera para ellas el deber de prevenir dicho acto.

Contrario a lo sostenido por la parte demandante, el ataque que sufrió el municipio no era humana ni institucionalmente previsible para las autoridades, pues se trató de un acto terrorista intempestivo que pudo haber ocurrido en cualquier otro lugar y materializado a través de un medio no convencional, como lo fue un equino cargado con explosivos. Al no haberse probado que las entidades demandadas tuvieran conocimiento cierto y concreto del riesgo que corrían los demandantes en esa zona, se concluye que no le era exigible a las demandadas adoptar un esquema especial de seguridad.

Asimismo, no es posible establecer un nexo de causalidad entre las tomas guerrilleras, los problemas de orden público entre 1991 y 1993 y lo sucedido en el 2003, por cuanto hay una amplia diferencia de tiempo, casi de 10 años; además, porque se utilizó un medio no convencional para llevar a cabo el atentado, del cual no se acreditaron antecedentes que hicieran predecible lo ocurrido.

Ahora, como quiera que la parte actora impugnó la sentencia de primera instancia con base en la teoría del riesgo excepcional, es del caso analizar si hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado con fundamento en este criterio de imputación, teniendo en cuenta que, ante la ausencia de falla en el servicio, el régimen objetivo se abre paso en forma subsidiaria.

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

En el caso objeto de estudio está probado que el acto terrorista tuvo un blanco indiscriminado, pues no fue dirigido específicamente contra un alto funcionario, bien o elemento representativo del Estado. En efecto, tal como se expuso en el acápite



correspondiente a los hechos probados, el atentado fue perpetrado con un semoviente que se dejó suelto en el casco urbano del municipio, si bien los habitantes del municipio indicaron en sus declaraciones dentro del proceso penal, que “*suponían*” que el atentado estaba dirigido en contra de la policía, lo cierto es que esto no se demostró.

Adicionalmente, en las pruebas aportadas al proceso consta que el animal con el que se consumó el acto terrorista no fue puesto en frente a esta entidad, sino “*a dos cuadras y media de Base uno de la estación de policía y a tres cuadras y media de la Base dos de la estación de policía*”.

Así, en estas condiciones, se infiere que ningún elemento estatal expuso a los habitantes del municipio de Chita, Boyacá a una situación de riesgo excepcional, tan es así que, de la relación de personas lesionadas o fallecidas, no se precisó que alguna fuera miembro integrante de la fuerza pública.

Por tanto, no es posible aplicar el título de imputación del riesgo excepcional, en consideración a que, sobre todo, la naturaleza del ataque fue indiscriminada, de allí que no sea viable atribuir el resultado dañoso a las entidades demandadas, por cuanto la responsabilidad del Estado por actos terroristas exige, siguiendo lo dicho por la Corporación, que haya sido dirigido en contra de una unidad militar o policial, o un personaje representativo del Estado, lo anterior por cuanto solo es bajo esas especiales circunstancias que nace el deber para el Estado de reparar el daño que el asociado no está en el deber de soportar⁶⁷.

La Sala insiste en que, si bien se configuró el daño, este no es imputable jurídicamente, desde el punto de vista del riesgo excepcional, a la Administración, porque se trató de un ataque indiscriminado en contra de la población civil y no estuvo dirigido contra un objetivo claramente identificable como Estatal, lo que implica que no se materializó un riesgo de naturaleza excepcional creado conscientemente por el Estado.

Bajo el preciso contexto acreditado en el caso concreto, el atentado terrorista perpetrado en contra de la población o sociedad civil resulta aislado o ajeno a la actuación del Estado, por cuanto no se demostró que el ataque estuviera dirigido

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, C.P.: Ramiro Pazos Guerrero, Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860).



en su contra, como tampoco el propósito concreto de cercenar la institucionalidad, dado que no se probó que, para la época de los hechos, el municipio tuviera algún tipo de amenaza.

Por otra parte, siendo también motivo de impugnación el asunto concerniente a la condena del Estado a título de daño especial, por actos de terrorismo provenientes de terceros, en el caso bajo estudio, la Sala destaca que las entidades demandadas actuaron en cumplimiento de los deberes jurídicos asignados por la Constitución y la ley y; en ese orden, no se puede concluir que el perjuicio sufrido por los demandantes es atribuible al Estado por el solo hecho del cumplimiento o ejecución de sus deberes jurídicos, es decir, que el ejercicio de la autoridad y de las competencias públicas no constituyen en sí mismos una causa material de un daño producido por un tercero.

Si bien en otras oportunidades se ha dicho que la existencia de una conducta lícita y legítima de la Administración puede romper el principio de igualdad frente a las cargas públicas⁶⁸, en esta oportunidad ello no ocurrió; por cuanto, se insiste, no se demostró que la Administración conociera de amenazas o móviles que ameritaran la adopción de medidas especiales, de manera que la atribución de responsabilidad no es viable a título de daño especial.

Estimar lo contrario en todos los casos llevaría a considerar que la sola existencia del Estado significaría un supuesto fáctico causal de los daños perpetrados por actores no estatales, que con su accionar terrorista pretenden ilegalmente presionarlo. En estos casos el único y exclusivo causante de los daños y, por ende, responsable de los mismos es quien participó en su producción.

Como 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, o una amenaza terrorista que hiciera previsible y necesario asumir medidas especiales por parte de la Administración para repelerla; únicamente se probó que el animal fue dejado libremente para que recorriera las vías del pueblo, de allí que no puede considerarse responsables a las entidades demandadas, pues para que el hecho violento del tercero pueda ser

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, C.P: Ramiro Pazos Guerrero, Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), salvamento de voto.



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.

Por lo anterior, deberá ser confirmada la decisión emitida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el 20 de marzo de 2018.

8. Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, proferida el 20 de marzo de 2018, por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO



Radicación número: 150012331000200502787 01 (61677)
Actor: Jesús María Ruiz Murillo y otros
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otro
Referencia: Acción de reparación directa

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.