

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, diez (10) de marzo de dos mil quince (2015).

Ref.: RD (CCA). FALLO. MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA. OMISIÓN DE DEBERES ADMINISTRATIVOS EN CABEZA DEL MUNICIPIO DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN DE RIESGOS EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS. LESIÓN OCASIONADA A UN ASISTENTE AL EVENTO. ROMPIMIENTO DEL NEXO CASUAL COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD POR INTERVENCIÓN DE UN TERCERO. ACTUACIÓN MATERIAL IMPRUDENTE DE AGENTES DE LA POLICÍA NACIONAL COMO CAUSA EFICIENTE EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO. CONDENA EN ASBTRACTO POR PERJUICIOS MORALES Y MATERIALES (LUCRO CESANTE). Ausencia de calificación técnica de pérdida de capacidad laboral. Exclusión de daño emergente por inexistencia de prueba de configuración.

Accionante: MIGUEL JOSÉ JIMÉNEZ
 Accionado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y MUNICIPIO DE YOPAL
 Llamados en garantía: SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SOCIEDAD CHACÓN ORJUELA E HIJOS LTDA.
 Radicado: 850013331-002-2011-00798-01
 Juzgado de Origen: Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal
 Fecha decisión: 14-VII-2014
 Registro interno: 2014-00218

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia de segunda instancia en el ordinario de reparación directa de la referencia en el cual se controvierte la responsabilidad extracontractual del Estado como consecuencia de las lesiones sufridas por el actor al quedar atrapada su pierna derecha en las vallas metálicas o separadores puestos en el polideportivo *Pier Lora Muñoz* en el municipio de Yopal cuando se realizaba un espectáculo público.

HECHOS RELEVANTES

Según la teoría de la demanda, el día 25 de septiembre de 2009 se llevó a cabo el concierto denominado *"Mundial Vallenato"* en las instalaciones del polideportivo *"Pier Lora Muñoz"* previa autorización y programación por la alcaldía de Yopal¹. Durante la realización del evento se produjo una tempestad que obligó a los asistentes a buscar resguardo de manera desorganizada, pues no se ejecutó un plan de manejo para atender una eventualidad o emergencia.

¹ Mediante Resolución n. ° 0143 del 25 de septiembre de 2009 la alcaldía municipal de Yopal autorizó a Julio Chacón Orjuela para realizar un espectáculo musical denominado *Mundial Vallenato* en el horario comprendido entre las 7:00 pm y las 3:00 am.

En la brusca salida de los asistentes en procura de hallar refugio se derribaron las vallas metálicas o separadores de las zonas del concierto, quedando atrapada entre ellas la pierna derecha del demandante, quien sufrió lesiones considerables, al parecer debido a que agentes de la Policía Nacional levantaron la valla caída sin tener presente que el actor se encontraba atrapado, pese a que previamente fueron advertidos de dicha situación por los acompañantes de la víctima.

Desde el día del accidente el demandante ha sido asistido en el Hospital de Yopal y en el Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt de la ciudad de Bogotá, donde le diagnosticaron “*estudio anormal compatible con lesión severa del nervio peroneo común a la altura de la cabeza del peroné*”. Luego de ser intervenido quirúrgicamente se le diagnosticó *pie caído* y se le programó nueva cirugía para la reconstrucción de su rodilla derecha.

ASUNTO LITIGIOSO

Se controvierte la presunta responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas como consecuencia de las lesiones sufridas por el actor al quedar atrapada su pierna derecha en las vallas metálicas puestas en el polideportivo *Pier Lora Muñoz* del municipio de Yopal, mientras se llevaba a cabo un espectáculo público denominado *Mundial Vallenato* el día 25 de septiembre de 2009.

El municipio de Yopal aduce que el evento se llevó a cabo como resultado de una relación entre particulares que comprende al demandante y a la Sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda., por lo que no puede imputársele responsabilidad², mientras que la Policía Nacional sostiene que su acompañamiento en el certamen se limitó a mantener las condiciones de seguridad, salubridad y tranquilidad³.

DECISIÓN RECURRIDA

La jueza tercera administrativa de descongestión de Yopal, el 14 de julio de 2014, profirió sentencia (fl.377 c. ppal.) en la que negó las excepciones de *caducidad del término legal para vincular a la llamada en garantía y falta de legitimación en la causa por pasiva* planteadas por la compañía Seguros del Estado S.A., la sociedad *Chacón Orjuela e hijos Ltda.* y el municipio de Yopal; declaró administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, por las lesiones sufridas por el demandante el 25 de septiembre de 2009 y condenó en abstracto a dicho ente al pago del valor de los perjuicios morales y materiales que le fueron ocasionados, cuyo monto se acredite a través de incidente de liquidación.

En primera medida hizo alusión a las excepciones planteadas que suponen asuntos accesorios, así:

EXCEPCIÓN	ENTIDAD QUE LA PROPONE	DECISIÓN DEL A-QUO
<i>Caducidad del término legal para vincular a la llamada en garantía</i>	<i>Seguros del Estado S.A⁴</i>	El llamamiento en garantía se realizó de acuerdo a las formalidades de ley; tuvo efecto a partir del auto del 8 de agosto de 2013 a través de la cual se dio cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Casanare notificándose

² Propuso como excepciones *falta de legitimación en la causa por pasiva, hecho de un tercero y culpa exclusiva de la víctima*.

³ Propuso las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de falla en el servicio*.

⁴ Llamada en garantía por el municipio de Yopal

		finalmente la providencia a la aseguradora el 13 de septiembre de 2013, es decir, dentro del término legal ⁵ .
Falta de legitimación en la causa por pasiva	Sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda. ⁶	Se acreditó la existencia de una relación legal entre el municipio de Yopal y la sociedad, pues se le otorgó autorización para la realización del evento durante el cual tuvo ocurrencia la lesión del demandante. Se despacha desfavorablemente.
Falta de legitimación en la causa por pasiva	Municipio de Yopal	Debido a que se le imputan omisiones en la organización del evento <i>festival vallenato</i> , dicha circunstancia basta para predicar legitimación en la causa de hecho o procesal (sic).

Los argumentos principales de los asuntos de fondo analizados en el fallo se extractan a continuación:

Actividad del municipio de Yopal: El evento fue autorizado por el ente territorial con el lleno de las formalidades para tal fin; sin embargo, su actuación se limitó al cumplimiento formal de sus deberes, omitiendo ejercer un verdadero control y vigilancia de las circunstancias reales; no obra constancia de verificación de resistencia y consistencia del escenario ni de las condiciones eléctricas del lugar. Pese a que en el momento de la inspección se advirtió que las rutas de acceso no estaban señalizadas, no obra prueba que indique que las salidas de emergencia hayan cumplido con los requisitos esenciales, pues si no se señaló lo principal, nada se podía esperar de las rutas alternas.

La autoridad municipal contaba con la potestad para suspender el permiso por el incumplimiento de los requisitos de seguridad o logística que fueron exigidos al organizador; el plan presentado por este no describe las medidas que se tomarían en caso de emergencia ni las funciones del personal de seguridad.

Pese a que se demostró que el ente municipal incurrió en varias falencias de control en la seguridad del evento, este actuar no determinó la ocurrencia del daño, pues aunque el señor Jiménez resultó lesionado durante la realización del espectáculo musical, sus heridas no se desprenden de la inobservancia del control de seguridad por parte del municipio.

Actuación de la Policía Nacional: Uno de los requisitos para otorgar el permiso para la realización del evento consistía en informar al comandante de la estación de la Policía para efectos de su colaboración en el mantenimiento del orden público del evento, requisito que fue calificado como cumplido por el CLOPAD y por la alcaldía de Yopal.

Las vallas metálicas que separaban las distintas zonas formando un eslabón eran custodiadas por agentes de la Policía Nacional. Se acreditó que durante el caos, una de las

⁵ A través de auto del 14 de febrero de 2013 el juez de primera instancia se abstuvo de tener a la aseguradora como llamada en garantía, decisión que fue objeto de controversia pero que fue resuelta por el Tribunal Administrativo de Casanare quien dentro del trámite de tutela instaurada por el municipio de Yopal declaró la nulidad del aludido auto ordenando llevar a cabo en debida forma el llamamiento en garantía (fls. 265-272)

⁶ Llamada en garantía por el municipio de Yopal. A través de sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, radicado 85001-2333-001-2013-00188-00, ponente José Antonio Figueroa Burbano se declaró la nulidad del auto del 14 de febrero de 2013 por el cual el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal se abstuvo de tener como llamados en garantía a la Compañía de Seguros del Estado S.A. y a la Sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda. Ordenó dar curso en debida forma al llamamiento en garantía. (fl. 265 c. ppal).

Por auto del 12 de febrero de 2014 (fol. 320 c. ppal.) se designó curador ad litem a la Sociedad Chacón Orjuela e Hijos.

extremidades del demandante quedó atrapada en el espacio de una de las vallas entre el marco exterior del tubo metálico y la tapa central; los agentes levantaron las que cayeron, entre ellas la que mantenía cautivo al demandante, sin que tuvieran en cuenta sus voces de alerta. Ese movimiento mecánico le ocasionó la lesión.

La prueba testimonial revela que el hecho determinante del daño fue la conducta imprudente de los agentes de la Policía al haber dispuesto el levantamiento de las vallas sin atender que se les había advertido que no lo hicieran, tanto por parte de la víctima directa como de sus compañeros. El reproche consiste en haber ejecutado una presurosa maniobra en un intento por recuperar el control de la situación y garantizar el desarrollo del evento en contra de la integridad personal de uno de los asistentes.

Conclusión: El daño producido al demandante fue producto del actuar imprudente de la Policía Nacional; si los agentes de dicha entidad hubiesen actuado dando prevalencia al respeto de los derechos fundamentales en la labor de restablecimiento del orden público, tal vez el resultado no sería el mismo. Es evidente la antijuridicidad del daño, no se demostró que el actor hubiese sido imprudente para poner en riesgo su integridad; aunque la entidad territorial actuó con ligereza en los deberes de control y vigilancia, no fue la omisión de dichos deberes legales la génesis del daño.

En cuanto a la *indemnización de los perjuicios morales y materiales* (lucro cesante y daño emergente), los testigos dieron fe del impacto a nivel emocional del actor como consecuencia de la lesión; dijeron que era una persona activa económicamente, por lo que habrá que ceñirse a lo establecido en el Decreto 917 de 1999 para la cuantificación del daño por pérdida de la capacidad laboral. Se profiere sentencia condenatoria en abstracto pues se requiere prueba idónea para reconocer con exactitud la magnitud del daño (porcentaje pérdida de la capacidad laboral)⁷.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Tanto la parte actora como un integrante de la pasiva (Policía Nacional) interpusieron recurso de apelación en contra del fallo proferido en primera instancia el 17 de julio de 2014. El demandante en cuanto a la responsabilidad del municipio de Yopal en la producción del daño y la entidad condenada respecto de la totalidad de la decisión estimatoria. Los argumentos de cada una se extractan así:

Parte actora (fls. 411 c. ppal.). Cuestiona que se hubiese dejado de lado la responsabilidad del municipio de Yopal, pues como primera autoridad de policía tenía la facultad de autorizar, suspender y cancelar el evento público en el que se le ocasionó un daño antijurídico. Alude al art. 215 numeral 2 de la Constitución Política, Decreto 1355 de 1970 art. 144 y Ordenanza 015 del 19 de diciembre de 2006 "*Por el cual se expide el Reglamento Policivo y de Convivencia para el departamento de Casanare*" en cuanto a las atribuciones de los alcaldes como jefes de policía en el municipio y lo relacionado con la organización de los espectáculos públicos.

Se refiere a la autorización que debe emitir la Secretaría de Gobierno para la realización de este tipo de espectáculos, la supervisión que se debe ejercer sobre los mismos, las obligaciones de los organizadores o empresarios que realizan dichos eventos y los permisos

⁷ A través de auto del 26 de enero de 2015 proferido en segunda instancia se prescindió del informe pericial relativo a la calificación de invalidez del actor remitido por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Yopal toda vez que revisado el expediente no obra petición ni decreto de prueba alguno en tal sentido (fl. 16 c. segundas instancia).

emitidos por los alcaldes como consecuencia de la acreditación de los requisitos exigidos para su celebración.

Por último, solicita se condene a las entidades demandadas al pago de los perjuicios a que haya lugar según el incidente de liquidación de los mismos que posteriormente presentará.

Parte demandada (Policía Nacional) (fol. 400 c. ppal.). Manifiesta que la Policía Nacional no es la única entidad que conforma el CLOPAD, que la realización del evento estaba amparado con póliza de responsabilidad civil extracontractual con la aseguradora *Seguros del Estado S.A.* y que no era la encargada de organizar el evento.

Señala que no se demostró la falla del servicio pues todo se ocasionó por un fenómeno natural (fuerte tormenta) que obligó a los asistentes a salir del lugar y a llevarse por delante las vallas de seguridad, circunstancia que por sí sola no genera falla del servicio. Aduce que las declaraciones de los testigos dan cuenta que se trata de amigos del actor, por lo que se generaron circunstancias para favorecerlo; además, es claro que el origen del daño tiene que ver con la caída de una valla encima del demandante siendo presionada por las personas que pasaron por encima, hecho que se constituye como la causa directa de la lesión.

Concluye que el daño originado al actor se debió a un fenómeno de la naturaleza, aunado a que se encontraba ubicado en la salida de los palcos de *general y platino*, lugar por donde se desplazaron los asistentes para salir, generando la caída de una valla y quedando aprisionado en ella. Solicita se haga efectiva la póliza de seguros de responsabilidad extracontractual que respaldó el evento.

ACTUACIÓN PROCESAL SEGUNDA INSTANCIA

El expediente arribó al despacho del sustanciador el 13 de enero de 2015 y los recursos fueron admitidos el 14 del mismo mes y año (fol. 3 c. segunda instancia). Una vez en firme el auto admisorio en los términos y para los fines indicados en el inciso 5 del art. 212 del CCA, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para que emitiera concepto (fol. 16 c. segunda instancia).

En el mismo auto se prescindió del informe pericial relativo a la calificación de invalidez del actor remitido por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Yopal (fls. 4-14 c. segunda instancia), toda vez que revisado el expediente no obra petición ni decreto de prueba alguno en tal sentido; además, no se cumplió ninguna de las hipótesis contempladas en el art. 214 del C.C.A. para decretar pruebas en segunda instancia.

El proceso quedó en estado de fallo a partir del 25 de febrero de 2015 (fol. 65 c. segunda instancia).

Resumen de los alegatos. Parte actora (fol. 34 c. segunda instancia). Además de reiterar los argumentos expuestos en su escrito de apelación, indica que se ha ocasionado un daño antijurídico que le ha impedido restablecer su salud pues en los últimos controles médicos se le ha diagnosticado lesión completa del *nervio peroneo*; además, ya no es candidato para manejo quirúrgico reconstructivo, pues la placa neuromuscular luego de 5 años no va a responder a transferencias o injertos.

De otro lado, transcribe apartes de jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ con relación a la declaratoria de responsabilidad solidaria de la Policía Nacional y del distrito de Barranquilla por la omisión de las medidas de seguridad preventivas en un espectáculo público originando una muerte. Hace alusión a la teoría de la causación adecuada como insuficiente para fundamentar por sí sola la imputación y a la necesidad de llevar a cabo un examen de las posibilidades tanto fácticas como jurídicas en cada caso concreto para conocer el rol que el ordenamiento jurídico asigna a cada uno de los intervinientes en el proceso causal⁹.

Municipio de Yopal (fol. 17 c. segunda instancia). Aduce que no se indicó cuál fue el deber legal incumplido por parte de la entidad territorial por lo que no se configuró *falla del servicio*; por el contrario, se acreditó el acatamiento al pie de la letra del protocolo para otorgar el permiso al organizador del evento. La sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda. dio cabal cumplimiento a los requerimientos para la realización del evento y aportó los documentos correspondientes (informe del evento a la Policía Nacional, contrato de arrendamiento del polideportivo, acta de compromiso del organizador de hacer uso moderado del sonido, concepto técnico sobre seguridad, logística y protección, autorización del cierre de vías, paz y salvo de Sayco y suscripción del acta de liquidación de tributos).

La administración municipal llevó a cabo la verificación del cumplimiento de los compromisos establecidos en el plan de contingencia y cumplió el deber de vigilancia dentro de las competencias que la ley le permite. La entidad veló por que se cumpliera con los requisitos de seguridad, pero correspondía al organizador asumir la responsabilidad, el reforzamiento y la vigilancia en el escenario. El municipio se encuentra limitado en su poder de regulación policiva, porque normas superiores prohíben hacer exigencias, supervisiones o prohibiciones que no estén previstas en la ley.

Por otra parte, expone que se configura falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que se trata de un pleito relativo al contrato de espectáculo público entre el demandante y la Sociedad Chacón Orjuela que lleva implícito el deber de seguridad a cargo del organizador; así mismo, indica que están probadas las excepciones de *culpa de la víctima*, *hecho de un tercero* y *hecho de la naturaleza*, pues en la producción del daño intervino la imprudencia de la víctima, el accionar de personas ajenas a la Administración (asistentes) y la tormenta en el lugar y hora del evento.

Así mismo, alega ausencia de relación de causalidad, pues de las pruebas aportadas se deduce que las lesiones del actor no tienen relación directa con el deber legal de la Administración. Fue el actuar de la Policía, para evitar que los asistentes se cambiaran de zona, lo que generó el daño.

Por último, censura la ausencia de prueba de los hechos, cuestionando la credibilidad de los testimonios obrantes en el expediente, dadas las condiciones de amistad de los declarantes con el actor y alude a la inexistencia de demostración de los perjuicios, toda vez que no existe evidencia de la lesión ni informes periciales que den cuenta del grado de incapacidad o invalidez.

Policía Nacional (fol. 26 c. segunda instancia). Insiste en que no se ha demostrado la falla del servicio de la entidad, que el concierto era de carácter particular y la Policía no tenía

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, radicado 80001-2331-000-1997-0192501 (22318), sentencia del 30 de enero de 2012, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, radicado 66001-2331-000-1997-03870-01 (17613), sentencia del 25 de agosto de 2011, ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

ningún interés económico en el asunto; agrega que al momento de la tempestad se actuó diligentemente, aunque se trató de un fenómeno natural.

Además de reiterar lo indicado en su escrito de apelación, señala que la entidad no puede ser llamada a responder por un evento irresistible e imprevisible (fenómeno natural que configura una fuerza mayor), o por la actuación de la propia víctima que decide libremente asumir el riesgo de participar en los festejos. Reitera la necesidad de hacer valer la póliza de seguro extracontractual que amparó los riesgos del evento.

Concepto del Ministerio Público (fol. 44 c. segunda instancia). Solicita se revoque parcialmente la sentencia proferida por el juez de primera instancia y, en consecuencia, se incluya dentro de la responsabilidad establecida al municipio de Yopal toda vez que es en cabeza del ente territorial que recae la obligación constitucional de garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. De haber existido una correcta vigilancia y control como consecuencia de la expedición del permiso para la realización del evento, se hubiese podido evitar el daño.

CONSIDERACIONES DE FONDO

1ª Examen procesal. Verificado el ritual según lo ordenado en el art. 132 del C. G. del P., en armonía con el art. 29 de la Constitución, se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal. No hay reparos instrumentales de los sujetos procesales ni de oficio se vislumbra necesidad de saneamiento; las discusiones propuestas en el alegato de cierre de Yopal atañen a defensas de fondo. La competencia es privativa del Tribunal para desatar la segunda instancia de un fallo que proviene de un juzgado de su Distrito.

2ª Alcance de la apelación. Puesto que la sentencia de primer grado estimó parcialmente las pretensiones de la actora, la censura de una entidad demandada (Policía Nacional) propone la revocatoria total para que en su lugar se denieguen las mismas, teniendo en cuenta que el daño se generó por un fenómeno natural. El demandante también recurre, pues insiste en la responsabilidad que le asiste al municipio de Yopal en el daño ocasionado debido a la omisión de sus deberes en la organización del espectáculo público. La Sala decide con el pleno control del litigio.

3ª Medios y hechos probados: El acervo probatorio contiene documentales acerca de la configuración del daño al actor; trámite para la concesión del permiso al organizador del evento denominado *Mundial Vallenato*; acto administrativo a través del cual se

regulan los espectáculos públicos en el municipio de Yopal; documentos aportados por la sociedad *Chacón Orjuela e Hijos Ltda.* al ente territorial para obtener el permiso correspondiente y prueba oral en cuanto a las circunstancias del accidente. Así integrados los medios probatorios, se extracta su contenido relevante en los siguientes términos:

3.1 De la configuración del daño:

- ✓ Obran reportes de las historias clínicas emitidas por el Hospital de Yopal E.S.E. y del Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt (fl. 19-52 c. ppal). Se constata que el actor ingresó por urgencias el 25 de septiembre de 2009 con una lesión en el miembro inferior derecho. Los controles en consultas externas (ortopedia y traumatología) del 9/10/09, 9/11/09 y 12/01/10 en el Hospital de Yopal, reflejan el siguiente diagnóstico: *“lesión de cruzado anterior rodilla derecha, lesión severa de nervio ciático externo (...), esguinces y torceduras que comprometen el ligamento cruzado (anterior) (posterior) de la rodilla.”* Se le diagnosticó pie caído y leve cojera, se le otorgó incapacidad por un mes; continuación de férula, terapia y se remitió a ortopedia de rodilla.

En el Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt de la ciudad de Bogotá se le diagnosticó: *lesión severa del nervio peroneo común a la altura de la cabeza del peroné; esguinces y torceduras que comprometen el ligamento cruzado anterior posterior y ligamentos laterales externo e interno de la rodilla.* Los tratamientos realizados fueron los siguientes: quirúrgico para rodilla derecha, reconstrucción del LPC y de la esquina posterior externa (realizada el 3/08/10); reconstrucción con técnica de Weisler o La Prade (realizada el 26/11/10); uso de férula para pie caído y plan de fisioterapia.

3.2 Reglamentación del municipio de Yopal para la celebración de los eventos públicos y privados:

- ✓ A través del Decreto 028 de 2009 (fol. 100 c. ppal.), se estableció la **regulación para la celebración de los eventos públicos y privados en el municipio de Yopal**. En el mismo se reglamentó lo relativo a los eventos de influencia masiva¹⁰ y espectáculos¹¹; se le asignó a la Secretaría de Gobierno el deber de expedir los permisos para la realización de eventos; se establecieron los requisitos generales, técnicos y específicos exigidos para TODO evento (art. 7) dentro de los que se destacan aprobación del servicio de primeros auxilios, certificado del servicio de logística y planes de seguridad¹² y se dispuso que la **supervisión de los espectáculos públicos** estaba en manos de la Secretaría de Gobierno (art. 12).

¹⁰ Toda congregación planeada igual o superior a 1000 personas (art. 2).

¹¹ Conciertos, recitales, exhibiciones cinematográficas, corridas de toros, etc. (art. 2).

¹² A través de sentencia del 9 de diciembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Casanare, ponente José Antonio Figueroa Burbano en la acción de nulidad con radicado 85001-2331-001-2010-000064-00 se declaró la nulidad del art. 7 literal A sub literales b) y c); art. 7 literal B en su integridad y art. 7 literal C sub literales b, d, c, f, g, i, k, n, p, q, r, s, t, y v y las expresiones *“y aprobado por el coordinador del mismo”* contenidas en el literal C sub literal j). (fl. 158 c. ppal.).

Igualmente, se hizo alusión a la logística para el PMU¹³ la cual le corresponde al organizador del evento (art. 14). El puesto de mando tiene entre otras funciones la coordinación de los organismos de socorro y apoyo, solicitar a las autoridades de Policía y Ejército la colaboración para mantener desalojada la zona del desastre, realizar operaciones de rescate y estabilización de los heridos, coordinar con la red de urgencias su transporte e informar las medidas de emergencia.

De otra parte, se establecieron los deberes de los **organizadores** (art. 15), dentro de los que se destacan la obtención del permiso correspondiente para su organización, establecer acciones de prevención y cultura ciudadana que garanticen la seguridad de las personas, colaborar con la vigilancia en el evento y disponer lugares especiales como **entradas y salidas de evacuación**, baños y seguridad general. El art. 17 alude a las **instrucciones en caso de emergencia**, estableciendo la obligación a cargo del organizador de divulgarlas antes y durante el desarrollo del evento; se estableció el deber de suspensión del evento de afluencia masiva de público por la autoridad policial cuando se constate incumplimiento de los requisitos (art. 20)¹⁴ y se hizo referencia a las reuniones generales de coordinación (art. 21) con el fin de verificar que los eventos se desarrollen en debida forma y de acuerdo a la reglamentación.

3.3 Actuaciones del organizador del espectáculo para la obtención del permiso por parte del municipio de Yopal:

- ✓ La sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda. el 18 de agosto de 2009 remitió a la Secretaría de Gobierno de Yopal los documentos requeridos para tramitar el permiso con el fin de llevar a cabo el evento *Mundial Vallenato* el 29 de septiembre de 2009 (fls. 114-115 c. ppal.). Remitió informe del espectáculo a la Policía Nacional; contrato de arrendamiento del lugar; compromiso moderado de sonido; aprobación del servicio de primeros auxilios con un organismo de socorro; presentación plan de contingencia y emergencia, entre otros.
- ✓ La sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda. celebró contrato n.º 007 de 2009 con INDERCAS a través del cual tomó en arriendo el polideportivo Pier Lora Muñoz para los días 25 y 26 de septiembre de 2009 con el fin de llevar a cabo el concierto *Mundial Vallenato* (fl.131 c. ppal.).
- ✓ Se elaboró *plan de seguridad y logística* para el evento *Mundial Vallenato* especificando la distribución del personal de apoyo compuesto por 61 personas distribuidas en las entradas, en las zonas de ubicación de los asistentes y en las rutas de acceso y evacuación. En el plan de seguridad se dispuso de personal para las salidas de emergencia (3 salidas) con un total de 60 personas. El plan refleja un cuadro de organización de los ejecutores del concierto y de su conformación (asistentes al evento venta total de boletería: 2.700) (fls. 125-130 c. ppal.).

¹³ Puesto de mando unificado.

¹⁴ En el párrafo del aludido artículo se dispuso que en el evento de presentarse un disturbio, el evento solo podrá ser suspendido a criterio de las autoridades reunidas en el puesto de mando unificado; deben tenerse en cuenta causas, consecuencias, medidas de respuesta y procedimientos de comunicación al público que no generen desorden o peligro adicional.

3.4 Concesión del permiso y verificación de requisitos para la celebración del evento:

- ✓ Por medio de oficio 110.56.1 del 27 de julio de 2009 emanado de la Secretaría de Gobierno de Yopal, se da respuesta a solicitud del gerente de la sociedad *Chacón Orjuela e Hijos Ltda.* respecto del permiso para la realización del concierto *Mundial Vallenato*, requiriéndosele para que allegara la documentación que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 028 de 2009 acredita requisitos para la realización de eventos públicos con el fin de ser evaluados por el CLOPAD (fl.112-113 c. ppal.).
- ✓ A través de la Resolución n. ° 143 de 2009 la Secretaría de Gobierno del municipio de Yopal, concedió permiso a la sociedad *Chacón Orjuela e Hijos Ltda.*¹⁵ para la realización del concierto *Mundial Vallenato*, toda vez que la comisión del CLOPAD votó de manera unánime la realización del mismo, pues encontraron acreditados los requisitos previstos en el Decreto 028 de 2009; no obstante, advierte que se llevará a cabo previo al evento la verificación de las medidas logísticas y de seguridad que fueron exigidas (fol. 13-16 c. ppal.).
- ✓ Previo a la realización del evento, la *Defensa Civil, Cruz Roja, bomberos y Alcaldía de Yopal* se reunieron el 8 de septiembre de 2009 con el fin de discutir entre otros asuntos, la realización del evento *Mundial Vallenato* dejando claridad que hasta tanto no estuvieran todos los documentos, este no se aprobaría (fol. 123 c. ppal.).
- ✓ La Defensa Civil expidió certificado acerca de la prestación de asistencia en el concierto con 30 voluntarios y 1 vehículo tipo ambulancia (fol. 135 c. ppal.).
- ✓ Obra póliza de responsabilidad civil extracontractual n. ° 33-02-101000326 expedida por Seguros del Estado donde consta como suma asegurada el valor de \$50.000.000 (fol. 136 a 142 c. ppal.), suma que fue previamente fijada por la alcaldía municipal de Yopal para garantizar la salvaguardia de los asistentes al evento (fol. 142 a 197).
- ✓ Se verificó el cumplimiento de los compromisos establecidos en el plan de contingencia presentado por la organización para la realización del concierto en lo que respecta al área logística, constatando que se cumple con área de seguridad (60 personas), organismo de socorro y ambulancia (40 personas pertenecientes a la Defensa Civil). Identifica las rutas de acceso y evacuación: ruta 1 (noreste), ruta 2 (calle 26) y 4 rutas como salidas de emergencia; aclara que *está pendiente la señalización de las rutas de acceso*. El acta está suscrita por un comandante, Cruz Roja, delegados de la Secretaría de Gobierno, bomberos, área de prevención y atención de desastres y del organizador (fol. 143-146 c. ppal.).

3.5 Desarrollo del evento:

- ✓ A través de oficio 066/DCC-SEC-CAS.320 del 7 de octubre de 2011 (fol. 203 c. ppal.), el director seccional de Casanare de la Defensa Civil Colombiana informa al municipio que en el desarrollo del

¹⁵ Certificado de existencia y representación legal que obra a fol. 120 c. ppal.

evento *Mundial Vallenato* se presentó vendaval que derrumbó la tarima donde se estaban presentando los músicos, dejando 7 personas heridas y 4 personas desmayadas por hipotermia. Señala que el evento fue apoyado por 45 voluntarios y 2 funcionarios de la Defensa Civil.

3.6 Prueba oral recaudada en primera instancia (fls. 2-8 c. segunda instancia):

<p>ENRIQUE ALONSO HERNÁNDEZ DÍAZ</p>	<p>Conoce a la víctima desde hace varios años. Una vez llegaron al lugar, se ubicaron en la zona <i>general</i> cerca de las vallas que servían de límite con la zona <i>platino</i>. Cuando se dio apertura al concierto, se desató una tempestad que ocasionó la caída de la tarima, por lo que los asistentes empezaron a correr y al no encontrar las salidas de emergencia, la multitud tumbó las vallas metálicas en las que estaba recargado el señor Jiménez a quien le quedó atrapada su pierna derecha en medio del espacio del tubo y la tapa interna.</p> <p>Los compañeros intentaron auxiliarlo, pero en ese instante se acercaron agentes de la Policía (entre ellos una mujer) quienes procedieron a levantar la valla, momento en el que los compañeros de la víctima les advirtieron que no lo hicieran pues una persona se encontraba atrapada; sin embargo, la Policía hizo caso omiso de las advertencias y procedieron a levantar las vallas con tal fuerza que se lesionó gravemente al actor, instante en el que se escuchó su grito estremecedor de dolor.</p> <p>Señaló que el señor Miguel Jiménez se arrepiente de haber asistido al concierto; se siente deprimido, cojea, se mantiene con férula y dejó al lado su vida social. Le consta que antes del accidente laboraba como administrador de una cafetería en el Terminal de Yopal y que esporádicamente trabajaba en proyectos cinematográficos y de publicidad.</p>
<p>EDITH CARMENZA SÁNCHEZ NIÑO</p>	<p>Compañera de la víctima. Señala que asistió al concierto con el actor, se ubicaron cerca de unas vallas metálicas; comenzó a llover, la energía se interrumpía constantemente, las redes comenzaron a <i>chispear</i> y se cayó parte del escenario. Toda la gente salió corriendo hacia las vallas donde el señor Jiménez quedó atrapado.</p> <p>Expuso que los oficiales de Policía, siguiendo indicaciones de una agente mujer, levantaron las vallas sin importar que previamente se les había pedido que no lo hicieran. La fuerza generada por el levantamiento de las vallas lastimó considerablemente su pierna. Indica que en el lugar solo había una salida, no hubo plan de contingencia, ni existía señalización o salidas de emergencia.</p> <p>Aduce que luego del suceso, el actor ha permanecido alejado de sus amigos, dejó de ser activo y se abstiene de llevar a cabo sus labores normales.</p>
<p>JORGE TADEO HERNÁNDEZ DÍAZ</p>	<p>Asistió al concierto con el demandante. Se ubicaron en la zona <i>general</i> cerca a las vallas; cuando empezó a llover, los asistentes comenzaron a correr cayendo las vallas en donde se encontraban. La Policía se dispuso a levantarlas con el único interés de evitar que la gente se cambiara de zona, sin tener en cuenta que su compañero se encontraba atrapado en una de ellas, por lo que intentó auxiliarlo pero una mujer agente de la Policía se lo impidió, pues fue quien directamente dio la orden de levantar las vallas sin importar las voces de auxilio y lo manifestado por los compañeros de la víctima acerca de encontrarse la víctima enredado en una de ellas. Expone que el sitio tenía solo una salida, no había señalización ni gente colaborando con la organización.</p> <p>Por último, manifiesta que después del accidente, el señor Jiménez dejó de ser activo, se mantiene desanimado y su cambio de actitud ante la vida es notable.</p>

4. PROBLEMAS JURÍDICOS DE FONDO

En primer orden se estudiará uno relativo a los deberes de los alcaldes municipales en la prevención de contingencias para la realización de eventos de concurrencia masiva de público en concordancia con sus deberes de *garante* de la seguridad de los asistentes; posteriormente se analizará si le asiste responsabilidad por *omisión* al municipio de Yopal dadas las circunstancias del caso concreto y la participación de la Policía Nacional en los hechos.

4.1 PJ1: *¿Le son exigibles al municipio acciones de prevención de contingencias para el desarrollo de un espectáculo o evento de asistencia masiva de público en su jurisdicción territorial?*

4.1.1 Tesis del Tribunal. Sí. Cuando se trata de espectáculos públicos que la Administración deba autorizar o controlar, el alcalde tiene el deber de adoptar y hacer cumplir las cautelas necesarias para precaver accidentes que puedan derivarse de la defectuosa configuración de las estructuras físicas (tarimas, barreras, graderías, etcétera) o del sobrecupo; igualmente, la obligación de disponer las medidas preventivas para reaccionar oportunamente si se presentan contingencias¹⁶.

4.1.2 Tratándose de eventos públicos de asistencia masiva que se programan y realizan en un municipio, sean ellos periódicos u ocasionales, las contingencias relativas a colapso de las estructuras temporales para acomodar al público, las barreras físicas de protección, la organización de vías de acceso y de rápida evacuación si ocurre algún percance, el aprestamiento de vehículos de emergencia, la coordinación de asistencia médica, la disponibilidad de Fuerza Pública y de personal capacitado para rescate de víctimas en esos escenarios, son todos factores enteramente previsibles; basta una diligente planeación *antes de emitir las autorizaciones administrativas* a los particulares que gestionan los espectáculos

¹⁶ Esta misma tesis fue adoptada por el Tribunal al estudiar en sede de *repetición* un asunto en el que se controvertió la presunta responsabilidad de un exalcalde titular de Orocué y de otro en cargo, por los hechos que dieron lugar a la condena que fue impuesta a esa entidad territorial, en los cuales murió un menor de edad por colapso de las graderías de una manga de coleo. Se retoman algunos argumentos allí expuestos para resolver el problema jurídico que se plantea ahora. TAC, sentencia del 26 de junio de 2014, radicado 850013333002-2013-00069-01, ponente Néstor Trujillo González; como antecedente directo de la misma, a su vez la pertinente condena en reparación, en fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Yopal el 10 de agosto de 2012 dentro del radicado 850013331002-2010-00216-00 (las partes conciliaron el valor de la condena y se aprobó el acuerdo).

73

para identificar el potencial de riesgo y adoptar las medidas cautelares que se requieran acorde con las particularidades de cada caso.

4.1.3 Esa debida diligencia ha de ser *previa* a la expedición de los actos de autorización; de ellos se desprende, además, el deber administrativo de control de cumplimiento de las restricciones o prevenciones que haya dispuesto la autoridad. No basta firmar un acto, efectuar si fuere el caso un recaudo y desentenderse del asunto¹⁷. No hay que esperar a la tragedia para percatarse de la existencia del riesgo.

4.1.4 Tampoco se exoneran las autoridades que hayan omitido los deberes, si *permiten* la realización de eventos de dicha naturaleza, acerca de los cuales hayan tenido o debido tener conocimiento, sin *hacer nada*, esto es, ignorando los deberes de policía administrativa relativos a su organización y desarrollo seguros. Tan grave como autorizar sin precaución lo es desentenderse de lo que se programa o ejecuta por empresarios privados en su jurisdicción, a la vista de todos, pero “a espaldas” de los jefes administrativos. Así lo precisó en otra ocasión esta Sala:

Obligaciones generales de los municipios relativas a los hechos. Como bien lo reseñó el Ministerio Público en su apelación, son las autoridades locales las que deben ejercer la función material de policía administrativa respecto de los festejos y actividades que ellas mismas o los particulares organizan en los eventos significativos para las comunidades, cualquiera que sea su naturaleza (Código Nacional de Policía, arts. 138, 144 y 148). Respecto del desplazamiento de automotores en áreas urbanas, esos deberes se los imponen además múltiples preceptos que definen las obligaciones de los municipios respecto de su equipamiento vial urbano, la preservación del espacio público y las potestades de los alcaldes como autoridades de tránsito, todo en torno a la *seguridad de la locomoción* de los usuarios de las mismas (arts. 311, 313 numerales 1 y 5, 314 y 315 atribuciones 1ª y 3ª de la Carta Política y en el nivel legal, entre otras fuentes, la Ley 136 de 1994, arts. 3º, 4º, 5º, 84 y 91 literal B); el Decreto 1333 de 1986, art. 130 y el Decreto 1355 de 1970, arts. 7º, 14, 15, 16 y 39).

A ellos se suman los que le competen como autoridad de tránsito, en concurrencia con los niveles estatales a cargo de los elementos normativos; son los alcaldes los llamados a dirigir la acción administrativa en su jurisdicción territorial para que el uso de las vías públicas sea seguro y acorde a las reglas de prudencia y al ordenamiento del Código Nacional de Tránsito (arts. 3º y 6º Ley 769 de 2002)¹⁸. Tanto más cuando se trata de las *vías urbanas*, como lo es la avenida Romero Hernández en la que ocurrió el trágico percance descrito en este fallo.

Por ello es infundado que el a-quo haya percibido que se trató de un hecho provocado exclusivamente por un tercero, pues la **administración territorial tenía deberes de prevención, control y cuidado**

¹⁷ Ese deber de *control de ejecución* de los actos de autorización se estudió con mayor profundidad, por pertinencia con el caso, en sentencia del 13 de noviembre de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 85001 - 3333 - 002-2013 - 00056- 01 (accidente de tránsito, cierre vial adyacente al complejo Alcaraván), con disidencia del magistrado José Antonio Figueroa Burbano.

¹⁸ TAC, sentencia reiterativa del 13 de enero de 2011, ponente N. Trujillo, radicado 850012331002-2010-00004-00.

que no ejerció: se sabe que se limitó a *informar* a la Policía una lista de actividades en el marco de las festividades religiosas de Miraflores, nada más¹⁹.

Mutatis mutandi, lo que se predica de espectáculos masivos en las vías públicas municipales también atañe a los eventos en recintos cerrados a los que concurre la comunidad; de la cita se desprenden presupuestos fácticos análogos, relativos a la *previsibilidad del riesgo* y a los deberes de prevención y control que atañen a las municipalidades, todo en el espectro gravitacional de *velar por el buen suceso de la vida cotidiana en su territorio*.

4.1.5 De acuerdo con lo señalado en el art. 315 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con el art. 39 del Decreto 1355 de 1970²⁰, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio, por lo que debe velar por la seguridad de los ciudadanos. El art. 144 del aludido decreto faculta a los alcaldes para impedir espectáculos que sometan a gran riesgo a los espectadores en virtud de su deber de precaución y debida planificación; sin embargo, habrá que estudiarse el caso concreto para efectos de determinar si se le puede atribuir o no responsabilidad al ente territorial por el daño ocasionado, acorde con las particularidades y la identificación de nexo causal. Al respecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

“El mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades “debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera”, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad”²¹.

4.1.6 Como se vio, en manos del alcalde municipal está llevar a cabo todas las acciones necesarias para contrarrestar las contingencias que se susciten en desarrollo de un

¹⁹ TAC, sentencia del 17 de noviembre del 2011, ponente Néstor Trujillo González, reparación, radicación 150013133010-2004-02227-01 (programa de descongestión de Boyacá).

²⁰ Por el cual se dictan normas sobre Policía.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 7 de abril de 2011, radicado 52001-23-31-000-1999-00518-01(20750). Se discutió si le asistía responsabilidad al municipio de San Lorenzo (Nariño) por la muerte de un ciudadano asistente a una competencia de motociclismo organizado por la localidad.

espectáculo público; sin embargo, en ocasiones el daño antijurídico ocasionado no es la consecuencia directa de las *omisiones* de la Administración, pues habrá eventos en los que la imprudencia de la víctima, la intervención de un tercero o circunstancias ajenas al control y vigilancia de la Administración rompen el elemento *nexo causal* para atribuirle responsabilidad, como en adelante se verá. Habrá que analizarse, entonces, el caso concreto.

4.2 PJ2: *¿Le es atribuible responsabilidad extracontractual a un municipio por omisión de su deber de garante en la debida planificación, control y vigilancia del desarrollo de un espectáculo o evento de asistencia masiva de público en la que resultó lesionado un asistente, pese a haberse acreditado que la **causa directa** del daño provino del accionar imprudente de un tercero?*

4.2.1 **Tesis:** No, pues se rompe en sede de título de imputación el **nexo causal** entre el daño antijurídico ocasionado y la omisión de la Administración. Aunque resulta reprochable que el municipio en su condición de *garante* de la seguridad de los asistentes a espectáculos de concurrencia masiva de público no verificara oportunamente la efectiva aplicación de las medidas necesarias preventivas de contingencias para evitar la consumación del daño, la intervención del accionar de un *tercero* como *causa eficiente* para su configuración impide atribuirle responsabilidad al ente territorial.

4.2.2 Es sabido que para que se configure responsabilidad en cabeza del Estado se requieren tres elementos necesarios e indispensables: *daño, hecho generador del mismo y un nexo de causalidad* que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente generador. El nexo causal se configura entonces como la relación necesaria y suficiente entre el hecho generador del daño y el daño probado; así las cosas, es indispensable definir una relación de causa – efecto. Si no es posible encontrar la relación aludida, no es viable continuar con el juicio de responsabilidad.

4.2.3 El Consejo de Estado, refiriéndose al elemento de responsabilidad *nexo de casualidad* señaló:

“El accionante también tiene que demostrar en juicio **la casualidad adecuada entre el daño padecido y la conducta de riesgo imputada al Estado** mediante prueba directa o indirecta, porque la Ley no ha señalado en materia de relación casual ni presunciones legales respecto de las cuales, probado un hecho, el legislador infiera su causalidad adecuada, ni tampoco los conocimientos del juez sobre la realidad social

lo autorizan para deducir con certeza el nexo de causalidad eficiente y determinante. La prueba del nexo causal puede ser: a) directa, mediante los medios probatorios que lo representan por sí mismo y/o b) indirecta, mediante indicios; este medio de convicción lógico indirecto, requiere de la demostración de unos hechos indicadores que apunten con fuerza el hecho indicado²².

4.2.4 Este Tribunal en ocasiones anteriores ha estudiado eventos en los que se configura rompimiento del nexo de casualidad como elemento esencial de responsabilidad; aunque se trató de un asunto muy diferente en lo fáctico (médico asistencial), el componente abstracto vale para otros eventos. En un precedente se analizó en detalle la teoría de la *causalidad adecuada* y la imposibilidad de atribuir responsabilidad al Estado cuando el accionar de la Administración no es la causa eficiente de la producción del daño, así:

"(...) Esto es, para que el evento adverso señalado, enteramente imputable a la demandada, adquiera la dimensión de *hecho lesivo* y genere la obligación de reparar, no es suficiente la infracción al deber objetivo de cuidado; sin nexo causal, no hay responsabilidad patrimonial por la que deba resarcirse.

(...) Si no se logra probar por quien ostenta dicha carga (parte actora), la existencia de un daño producto de la actividad desplegada por el servicio, se rompe el *nexo causal* como elemento de responsabilidad que hace atribuible el daño a la *acción* u *omisión* del mismo. Para tales efectos, habrá que determinarse en primera medida, **cuál es la causa eficiente en su producción**; es decir, si verdaderamente de la actividad de la Administración se deriva una consecuencia lesiva susceptible de reparación²³.

Acorde con ello se debe encontrar entre las diversas causas aquella que es idónea para la causación del perjuicio. Hay ocasiones en las que se habla de causa eficiente, próxima o idónea para desechar las causas que no producen de manera efectiva el daño al que se hace referencia. Así las cosas, es en el ambiente de la causalidad adecuada en donde se pueden formular las causales de exoneración; estas rompen el nexo causal como elemento de responsabilidad.

5. Caso concreto:

5.1 Configuración del daño: Como quedó expuesto en el acápite de hechos probados, el demandante acreditó la configuración del daño antijurídico. De lo consignado en las historias clínicas del Hospital de Yopal y del Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt (fls. 19-52 c. ppal.) se concluye que el señor Miguel José Jiménez sufrió lesión grave en su miembro inferior

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 02 de mayo de 2002, ponente María Helena Giraldo Gómez, radicado 70001-23-31-000-1994-3477-01(13477) Actor: RONIS JHON ZAMBRANO HERNÁNDEZ Y OTRO, Demandado: NACIÓN (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL).

²³ TAC, sentencia del 6 de noviembre de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicado 8500133337002-2013-00090-01.

75

derecho con compromiso del nervio peroneo común a la altura de la cabeza del peroné, aunada a múltiples esguinces y torceduras que comprometieron ligamentos de la rodilla.

Como consecuencia de tal situación, fue intervenido quirúrgicamente; sin embargo, su salud se ha afectado hasta el punto que en los últimos controles médicos se le ha diagnosticado lesión completa de dicho nervio, además de advertírsele que ya no es candidato para manejo quirúrgico reconstructivo.

5.2 Imputación del daño al municipio de Yopal. Conforme al marco abstracto que antecede se tendrá que determinar en primera medida si, de acuerdo a las circunstancias del caso concreto, el municipio de Yopal omitió ordenar todas las medidas de seguridad para la prevención de daños a los asistentes del espectáculo público *Mundial Vallenato* llevado a cabo el 25 de septiembre de 2009; si efectivamente omitió sus deberes de garante como suprema autoridad de policía administrativa, en el sentido de *verificar* que el empresario haya aplicado las precauciones dispuestas; y si dichas omisiones se catalogan como la *causa eficiente y determinante* en la producción del daño que se concreta en las lesiones de la extremidad derecha del actor, pues no puede dejarse de lado que dentro de la situación fáctica analizada concurren varias situaciones: *al parecer inexistencia de adecuada señalización de las salidas de emergencia* (cautela previa exigida por la regulación y por el acto de autorización); *un hecho de la naturaleza* que perturbó la realización del evento y generó pánico colectivo; *la huida intempestiva* de los espectadores, quienes derrumbaron las vallas puestas para separar las zonas diferenciadas por tarifas organizadas por el empresario; *la caída de la valla sobre el actor*, quien quedó prensado en su pierna derecha, en los espacios de la estructura de aquella; y *la manipulación de la valla* por servidores de la Policía, pese a los avisos de víctima y acompañantes cercanos. Desde luego, si Yopal fuera vencido como lo pide la apelación de la parte demandante, habría que ocuparse de sus llamados en garantía.

5.2.1 Obligaciones exigibles a la administración municipal: Se observa que el Decreto 028 de 2009 (fl. 100 c. ppal) estableció la reglamentación para la celebración de los eventos públicos y privados en el municipio de Yopal. Pese a que algunos de los artículos allí contenidos relativos a las obligaciones en cabeza del ente municipal y de los organizadores de espectáculos públicos fueron declarados nulos por esta Corporación con antelación (fl. 158 c. ppal), es lo cierto que las disposiciones mencionadas con anterioridad en el acápite de hechos

probados relativas a la *supervisión del evento* en cabeza de la Secretaría de Gobierno, la logística para la instalación del PMU (punto de mando unificado) en el lugar del espectáculo y las obligaciones de los organizadores en cuanto a la elaboración de un plan de emergencia y de contingencia se encuentran vigentes y son enteramente exigibles tanto al municipio como a la entidad organizadora del evento.

5.2.2 Se acreditó que el municipio de Yopal, a través de la Secretaría de Gobierno, concedió permiso a la sociedad *Chacón Orjuela e Hijos Ltda.* (Resolución n.º 143 de 2009 fol. 13-16) para llevar a cabo el evento *Mundial Vallenato* en el polideportivo *Pier Lora Muñoz* pues al parecer, cuando menos en la perspectiva documental, la organizadora había cumplido con todos los requisitos señalados en el Decreto 028 de 2009 para su realización.

5.2.3 Así las cosas, en su condición de garante de la *seguridad* de los ciudadanos asistentes, debió percatarse de la *aplicación real y concreta de las medidas de seguridad ordenadas para contener eventuales circunstancias adversas* que podían suscitarse en el desarrollo del evento y que podían atentar contra la seguridad de los asistentes; ciertamente un fenómeno natural puede darse intempestivamente, pero es enteramente previsible que un espectáculo con afluencia masiva de público está expuesto a situaciones de pánico, para cuyo manejo debe diseñarse, examinarse eficacia y *verificarse* adecuada planeación preventiva.

Aquí cabe reprochar en concreto que *no se constató la ubicación y señalización adecuada de las rutas de evacuación y salidas de emergencia.* Así quedó registrado en la inspección previa al espectáculo; no hay memoria de haberse superado la omisión del empresario, ni de un control final directo de las autoridades.

5.2.4 Por ello no cabe duda de que el juicio de reproche a la Administración recae en la *omisión* de su deber efectivo de debida vigilancia y control como garante de la seguridad de los asistentes al espectáculo, por lo que no le asiste razón al municipio de Yopal cuando alega que no se ha identificado cuál es fue su deber omitido; como se dijo, al ser la máxima autoridad de policía administrativa, no puede limitarse a expedir el acto de concesión del permiso.

Si se hubieran exigido y verificado, más allá del registro en acto administrativo de autorización, todas las medidas preventivas, quizá no habría resultado derribada la tarima²⁴, los espectadores habrían podido identificar las salidas de emergencia y seguir la pertinente señalización y el personal de seguridad y de ayuda o socorro asignado por el empresario habría tenido mayores opciones de contener y ordenar la fuga humana, sin derribar barreras y sin percances adversos a las personas: *plan sí se presentó* por la Sociedad *Chacón Orjuela e Hijos Ltda.*, (folios 143-146 c. ppal), pero del papel a la realidad distan diferencias que saltan a la vista.

5.2.5 Lo expresado con anterioridad, dadas las particularidades del caso, no será suficiente para condenar a Yopal y, por ende, examinar la responsabilidad de los llamados en garantía; pese a ello mantiene valor pedagógico dirigido a las autoridades. La sentencia no se limita a definir pretensiones y defensas; los jueces son un importante bastión que, con independencia frente al *poder administrativo*, a través de sus fallos tiene que contribuir a la *educación* de mandatarios y conciudadanos, forzando que se adopten o mejoren políticas públicas acordes con el ideario de un constitucionalismo humanista por el que discurre el Estado cuando menos desde 1991.

5.3 De la actuación de los agentes de la Policía Nacional (fls. 2-8 c. segunda instancia). Del acervo probatorio obrante en el expediente se rescatan las declaraciones de los testigos presenciales quienes coinciden en señalar que una vez se encontraban en el lugar de los hechos, debido a la fuerte tormenta que se presentó, las personas comenzaron a evacuar desordenadamente el lugar sin que fueran visibles las salidas de emergencia por falta de señalización.

Situación que según la fuente de los testimonios generó que la víctima directa quedara atrapada en una de las vallas metálicas que separaban las zonas clasificatorias de los asistentes, derribada por la masa que salía; que agentes de la Policía que se encontraban en el lugar se percataron que se habían caído las vallas y quizá con el fin de evitar que los espectadores que permanecieron en el lugar se cambiaran de zona, procedieron a levantarlas haciendo caso omiso de las advertencias previas de la víctima y de sus compañeros, accionar que lesionó considerablemente la pierna derecha del actor.

²⁴ Así fue informado por parte del director de la Defensa Civil al municipio de Yopal (fol. 203 c. ppal.).

De la prueba oral recaudada se concluye que la intervención de los agentes de la Policía fue determinante en la lesión ocasionada al actor. Al parecer, una agente de la entidad ordenó a los otros uniformados levantar las vallas; el desorden imperante pudo impedir que percibiera que se encontraba atrapada una persona y las voces de alerta de los acompañantes de la víctima, de manera que no se tomaron medidas para preservar su integridad física.

No se cuestiona la legitimidad de esa orden que pudo orientarse no solo a velar por los intereses económicos del empresario organizador del evento, sino más bien a preservar el orden público frente al inadecuado comportamiento de la estampida humana y, por ende, la seguridad de todos. El reproche consiste en la acción imprudente de ejecutarse una medida apresuradamente sin percatarse de lo que ya se había advertido, esto es, de estar el demandante atrapado por la valla, lo que exigía máxima cautela para no empeorar la situación. Correspondía así a la Policía realizar un ejercicio de ponderación entre la integridad física de un asistente al espectáculo público y el restablecimiento del orden en el lugar del suceso. Y si se tratara de imposibilidad de lograr lo segundo sin la adversidad para lo primero, se estaría frente a un *daño especial*; luego sea por *falla* típica probada, o por un hecho súbito no deseado por la autoridad y que esta no logró eludir, el sacrificio de uno en beneficio del colectivo también sustenta la imputación fáctica del daño antijurídico así provocado.

5.4 Rompimiento del nexo causal entre el daño antijurídico y la omisión de la administración

municipal: La Sala concuerda con la visión de la apelación de la parte demandante: hubo omisiones del municipio de Yopal pues, pese a haber exigido al parecer adecuadamente la organización del evento denominado *Mundial Vallenato*, *omitió las verificaciones propias de la autoridad*; como se dijo, su deber de vigilancia y control va más allá de la expedición de un acto administrativo concediendo la autorización a un particular para el desarrollo de un evento público de tal magnitud; sin embargo, las circunstancias del caso concreto, dan cuenta de que en la producción del daño no fueron dichas omisiones, sino la actividad material directa de los agentes de la Policía Nacional, ***la causa eficiente y determinante*** en su configuración.

Nótese que la precaria fuente de conocimiento de los hechos concretos respecto del actor, reducida a testimonios a falta de informes oficiales que hayan analizado todo su desarrollo, indica que la víctima quedó atrapada en la valla, *sin que hasta ese momento haya expresado*

dolor revelador o indicador de lesión corporal. De ello infiere la Sala que la sola caída de la valla *no lo lesionó*; simplemente lo *inmovilizó*, lo que *per se* no es daño reparable. Hasta ahí, esto es, hasta la caída de la valla por la intempestiva fuga del público en pobrísimas condiciones de señalamiento y organización de las salidas de emergencia, subsisten reproches clarísimos al empresario, que se trasladan a Yopal por omisión de verificación. Pero nada más.

5.4.1 En cambio, la actividad material de los uniformados de la Policía Nacional, al mover la valla sin reparar en que el demandante estaba allí atrapado, generó forzada palanca contra su humanidad, lesionó rodilla, ligamentos y nervios: no es simple suposición; la gráfica expresión de los testigos ubica exactamente los *gritos de dolor del herido en simultánea con esas maniobras.*

Así las cosas, si los agentes de la Policía hubieran verificado *antes de mover la valla* la situación especial en la que se encontraba la víctima, otro podría haber sido el resultado de su actuación.

5.4.2 Un ejercicio lógico permite extender el nexo causal hacia una cadena de acontecimientos, no todos jurídicamente relevantes: si no se hubiera alquilado el recinto por un ente no demandado, no se habría realizado allí el espectáculo; si no lo hubiera programado y convocado el empresario, nada habría pasado; si el demandante no hubiera asistido, no sería víctima del accidente; sin el hecho de la naturaleza, tal vez nadie habría salido precipitadamente. Así hasta un extenso listado de hechos enlazados.

Por ello la sentencia tiene que centrar la atención en la *causa más próxima*, eficiente o determinante del daño antijurídico; puesto que este consiste en la lesión corporal con todas sus consecuencias, dado que *no se vislumbra que la haya provocado per se la caída de la valla*, queda en el contexto físico inmediato la *manipulación* de la valla por los uniformados, cuya dinámica mecánica sí es la *causa directa*, eficiente o determinante del hecho lesivo.

5.5 Conclusiones relativas a imputación y posición jurídica de los llamados en garantía

Debido a que solo se declarará responsable a la Policía Nacional como agente determinante en la producción del daño al actor, sustraído Yopal de la condena, es ocioso e improcedente

el estudio de lo concerniente a sus llamados en garantía (Seguros del Estado S.A y Sociedad Chacón Orjuela e Hijos Ltda.). La Policía no puede reclamar los amparos del seguro que no contrató; menos cuando ni siquiera intentó denunciar el pleito.

Resueltas con la argumentación precedente las censuras de la parte actora y de la Policía Nacional, así como examinados algunos aspectos relevantes de las alegaciones de Yopal, se mantendrá la decisión de primer grado en la declaratoria de responsabilidad tan solo respecto de la Nación (Defensa – Policía).

5.6 De la reparación del daño. Precisiones complementarias

El demandante solicita le sean reparados los perjuicios morales y materiales que se hubiesen acreditado debidamente en el proceso. La condena se impuso en *abstracto* por encontrar el a-quo insuficiente la evidencia para determinar la *magnitud* del daño y su indemnización; solución consentida por la parte actora.

Aunque no sea objeto directo de las dos apelaciones estudiadas, la Sala precisa que para lo relativo a la indemnización de **perjuicios morales y materiales en su modalidad de lucro cesante**, resulta determinante el **porcentaje de pérdida de la capacidad laboral** del actor de conformidad con lo expuesto recientemente por el Consejo de Estado en sentencia de unificación²⁵; en ella quedó claramente establecido que la reparación de perjuicios morales en caso de lesiones tiene su fundamento en el dolor o padecimiento que se causa a la víctima directa, familiares y demás personas allegadas. Para el efecto se fija como referente de la liquidación, entre otros aspectos fácticos, la valoración de la gravedad o levedad de la lesión reportada por la víctima.

Dado que no se recaudó en legal forma el dictamen pericial de la Junta Médica de Calificación de Invalidez, ni fue decretado como prueba dentro del proceso, pese a que fue remitido por el a-quo tardíamente sin que en esta instancia se le pudiera dar el valor probatorio debido, la condena seguirá siendo en abstracto. El juez de primera instancia acudió a la solución menos técnica porque debió ser más acucioso en la dirección probatoria

²⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, Exp. 32988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

correspondiente; defecto que la Sala no puede remediar por las limitaciones de las apelaciones, pues el demandante no atacó la condena *in genere*.

Aquí solo queda mantenerla; o revocarla por inexistencia de prueba de daño. Se descarta lo segundo pues la historia clínica describe exacta y adecuadamente todo el cuadro de lesiones corporales del demandante; sus consecuencias funcionales; los procedimientos que se han realizado; su evolución y el pronóstico adverso de nuevas intervenciones quirúrgicas, así como las eventuales secuelas permanentes. Todo ello *prueba que hay un daño*, pero calcular la reparación requiere un dato fáctico adicional: *cuál fue el grado de perturbación de la capacidad laboral del lesionado*, el que solo puede obtenerse mediante dictamen.

Finalmente, debe precisarse para el futuro incidente, respecto de la indemnización por **daño emergente**, que dentro del expediente no obra prueba alguna de la configuración de esta modalidad de perjuicio, por lo que no habrá lugar a su reconocimiento ni podrá tardíamente incluirse en la liquidación de la condena, pues no hay evidencia a partir de la cuál puedan fijarse *las bases* a que se refiere el art. 172 del C.C.A.; no es lo mismo probar el hecho lesivo, o sus consecuencias que dan lugar a reparar *perjuicios*, para el caso materiales y morales, lo que no se discute, que *suponer* que también hubo erogaciones o detrimento patrimonial de la especie aludida. Y sin prueba, no puede haber condena *in genere* en torno a ellos.

7ª Conclusión general. Teniendo en cuenta lo así consignado en la motivación de este fallo la Sala confirmará la decisión adoptada por el a – quo en el sentido de declarar administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las lesiones ocasionadas al señor Jiménez durante el desarrollo del espectáculo público *Mundial Vallenato* celebrado el 25 de septiembre de 2009, pues su actuación consistente en el levantamiento apresurado de las vallas metálicas presentes en el lugar fue la causa eficiente y determinante en la producción del daño, pese a que se constataron serias omisiones por parte del municipio de Yopal en la verificación de la aplicación de medidas preventivas en materia de seguridad.

La condena seguirá siendo en abstracto por las razones indicadas más arriba, pero únicamente respecto de los perjuicios morales y materiales, estos en la modalidad de lucro cesante solamente.

8ª Costas: No se impondrán; el debate ha sido serio, se ofrecieron pruebas y argumentos conforme al derecho procesal, sin que se vislumbren conductas dilatorias, temeridad u otra reprochable de la parte vencida. Ponderación que se hace en los términos del art. 55 de la Ley 446 de 1998 que subrogó al art. 171 del C.C.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° MODIFICAR el ordinal tercero de la sentencia proferida el 14 de julio de 2014 por el el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal, que accedió parcialmente a las pretensiones de MIGUEL JOSÉ JIMÉNEZ contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, el cual quedará así:

Tercero: Condenar en abstracto a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, a pagar a favor del señor Miguel José Jiménez el valor de los perjuicios morales y materiales (lucro cesante) cuyo monto se acredite a través del incidente de liquidación, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de la presente decisión. Si no se promueve oportunamente, la condena quedará desierta.

2° CONFIRMAR en lo demás, en lo que fue objeto de apelación, la sentencia a que se refiere el ordinal precedente.

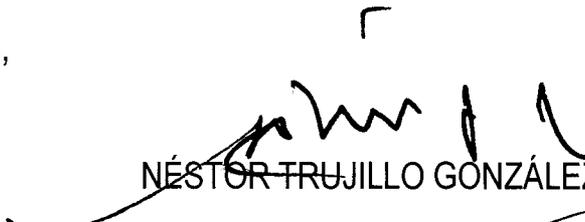
3° Sin costas en la instancia, por lo indicado en la motivación.

4° En firme lo resuelto, devuélvase el expediente al juzgado que sustituye al de origen, previas copias y constancias en los registros de Secretaría. Por esta remítanse previamente las copias y comunicaciones previstas en el art. 173 del C.C.A.

NOTIFÍQUESE.

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta . Miguel José Jiménez Vs. Nación – Ministerio de Defensa –Policía Nacional, modifica parcialmente, radicación. 850013331002-2011-00798-01.Hoja de firmas 24 de 24).

Los magistrados,


NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ


HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

con salvamento por el date.

NTG/Eliana



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CARRERA 20 N° 8-90 PISO 2, INTERIOR 2
TELEFAX 6356688

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA PROFERIDA EL 10 DE
MARZO DE 2015 DENTRO DEL SIGUIENTE PROCESO**

Referencia:	850013331-002-2011-00798-01
Acción:	REPARACIÓN DIRECTA
Accionante:	MIGUEL JOSÉ JIMÉNEZ
Accionados:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y MUNICIPIO DE YOPAL
Llamados en garantía:	SEGUROS DEL ESTADO S.A. y SOCIEDAD CHACÓN ORJUELA E HIJOS LTDA
Magistrado ponente	NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala mayoritaria, a continuación expongo las razones para salvar parcialmente voto respecto de la decisión adoptada en la providencia indicada en la referencia. Ellas son las siguientes:

1.- El Código Contencioso Administrativo que es la norma aplicable al presente caso, regula lo relacionado con las condenas en abstracto en su artículo 172 que es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 172. Modificado por la Ley 446 de 1998, artículo 56. Condenas en abstracto. Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil.

Cuando la condena se haga en abstracto, se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquél o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.

2.- El Código de Procedimiento Civil, por su parte, establecía lo siguiente con relación a las sentencias:

“Artículo 307.-Modificado por el Decreto 2282 de 1989, Artículo 1. Num. 137. Principio general. La condena al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios u otra cosa semejante, se hará en la sentencia por cantidad y valor determinados. Cuando el juez considere que no existe prueba suficiente para la condena en concreto, decretará de oficio, por una vez, las pruebas que estime necesarias para tal fin.

De la misma manera deberá proceder el superior para hacer la condena en concreto omitida total o parcialmente por el inferior, o para extender la

condena en concreto hasta la fecha de la sentencia de segunda instancia, aun cuando la parte beneficiada con ella no hubiese apelado.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo, constituye falta sancionable conforme al régimen disciplinario.

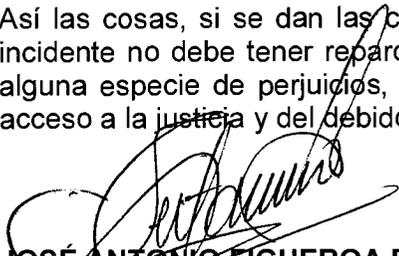
Cuando la condena en perjuicios se haga por auto, se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta días siguientes a la ejecutoria de aquél o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso, so pena de que se aplique lo dispuesto en el inciso segundo del siguiente artículo. Dicho auto es apelable en el efecto diferido”.

3.- Como se observa, en ambas normas se incluyen los perjuicios y otros semejantes, como susceptibles de condena en abstracto, cuando su cuantía no hubiese sido establecida en el proceso.

Ello es lo que ocurre, a juicio del suscrito, en el presente caso, pues el fallo de primera instancia encontró probados los perjuicios y por ello condenó en abstracto. Las pruebas permiten inferir que se produjeron perjuicios materiales, morales y a la salud, entre otros.

Por lo tanto, no encuentro razón que justifique excluir del incidente el daño emergente, que son una especie de los perjuicios materiales, y que se deje solo la posibilidad de acreditar el lucro cesante y la pérdida de la capacidad laboral del lesionado para determinar perjuicios morales en el incidente.

Así las cosas, si se dan las circunstancias para aceptar una condena en abstracto, el incidente no debe tener reparos, pues recortar la posibilidad de demostrar el monto de alguna especie de perjuicios, en criterio del suscrito, va en contra vía del principio de acceso a la justicia y del debido proceso.



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

Magistrado

Fecha ut supra.