



Tunja, Dos (2) de Diciembre de dos mil dieciséis (2016).

Referencia : 150013333015201600202-00
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA
Demandante : CARLOS ANDRES MURCIA SALAZAR y OTROS
Demandado : NACION – MINISTERIO DE DEFENSA
NACIONAL – POLICIA NACIONAL-
MUNICIPIO DE PAUNA.

Decide el Despacho en primera instancia sobre el medio de control de REPARACIÓN DIRECTA, promovida por el Señor CARLOS ANDRES MURCIA SALAZAR y OTROS¹ contra la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL- MUNICIPIO DE PAUNA.

I. ANTECEDENTES

1.1. OBJETO

De acuerdo a lo analizado del petitum y conforme a la fijación del litigio, la parte demandante por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda **con el fin de obtener** la declaración de responsable extracontractual de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA- MUNICIPIO DE PAUNA, por los perjuicios causado derivados por los hechos acaecidos el 9 de noviembre de 2013, con ocasión de la falla en el servicio por no adoptar las medidas de seguridad adecuadas de las personas que se encontraban disfrutando del XXII Festival Campesino Paunense en el perímetro urbano del Municipio de Pauna y por la falla en el servicio por la indebida aplicación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana.

En consecuencia, solicita se condene a pagar a los demandantes todos los perjuicios entre materiales y morales irrogados, en la cuantía establecida en el introductorio².

¹ MARIA CONSUELO SALAZAR BALLEX- JORGE ALIRIO MURCIA CHAPARRO – JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR- LINA CONSUELO MURCIA SALAZAR, conforme al poder obrante a folios 2-3 y la Señora MARIELOS CAROLINA CHAVEZ ESCALANTE (fls. 276-278)

² Fls. 7 a 9



1.2 FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Como sustento de las pretensiones se narran, los siguientes hechos **que el Despacho relación de manera sucinta**, en lo que respecta realmente a una situación fáctica:

Refiere que el 09 de noviembre de 2013, los Señores MARIA CONSUELO SALAZAR BALLEEN, JOSÉ ALIRIO MURCIA CHAPARRO, JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, LINA CONSUELO MURCIA SALAZAR, CARLOS ANDRES MURCIA SALAZAR, MARIELOS CAROLINA CHAVEZ ESCALANTE y el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), se encontraban disfrutando del XXII Festival Campesino Paunense en el perímetro urbano del Municipio de Pauna y alrededor de las 6:30 p.m se produjo una acción terrorista (Sic) por parte de desconocidos que generaron una explosión de un artefacto (granada) en la vía pública.

Manifiesta que dicha explosión dejó heridas a las siguientes personas: JAVIER ALIRIO MURCIA SALARZAR – BLANCA HERLINDA RAMIREZ – FELIZ (Sic) JOANNES CADENA CRUZ-HENRY AREVLAO AGUILAR – JOSÉ ANTONIO BENITEZ – JUAN CARLOS CERCAD – GERARDO BENAVIDES OLARTE- JOSÉ ALFREDO MURCIA- ALEXANDER MONRY – JUSTO RAFAEL GARCIA – ANDREY SALAZAR- LUIS EDUARDO SANCHEZ y el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) quien falleció de forma instantánea en el momento de la explosión.

Acotó que el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALARZAR, fue atendido en la E.S.E Edgar Alfonso Pulido Solano, en donde le diagnosticaron fractura de tibia, peroné derecho, trauma de miembro inferior izquierdo cerrado, por lo cual fue remitido al Hospital Regional de Chiquinquirá donde fue atendido y nuevamente remitido al Hospital de Villa de Leyva, al Hospital de Tunja y debido a las complicaciones de su diagnóstico, posteriormente fue trasladado a la ciudad de Bogotá.

Manifestó que el día 11 de noviembre de 2013, se llevó a cabo el sepelio del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), hijo de los Señores JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR y MARIELOS CAROLINA CHAVEZ



ESCALANTE, en la funeraria jardines de paz, como consecuencia de la muerte instantánea producto de la explosión del artefacto (granada) el día 09/11/2013.

De igual manera indicó que el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, al egreso del centro hospitalario debió recibir tratamiento con el objeto de mejorar la movilidad de su pierna como consecuencia de las diferentes intervenciones quirúrgicas, sin que se haya obtenido movilidad total.

Finaliza el acápite de hechos arguyendo que la familia MURCIA SALAZAR, tuvo que sufrir y enterrar otro miembro de su familia el Señor PEDRO SIMON RINCON SALAZAR (Q.E.P.D), quien después de luchar por su vida en la fundación Santa fé de la ciudad de Bogotá, falleció producto de las secuelas de la explosión en el Municipio de Pauna el 09/11/2016.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el día 18 de Diciembre de 2015, ante la oficina de Administración Judicial (fl. 26) y **en virtud del auto del 26 de Febrero de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá – despacho N° 2 con ponencia del Dr. Luis Ernesto Arciniega Triana,** remite el expediente por reparto a los Juzgados Administrativos de Tunja, atendiendo la competencia por factor cuantía, correspondiente el conocimiento del asunto de la referencia a este Juzgado conforme al acta individual de reparto (fl. 285).

Admitida mediante auto de fecha 21 de abril de 2016 en el cual se ordenó notificar personalmente a los demandados, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se solicitó a la entidad demandada allegar el expediente administrativo completo de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA (fls. 288 a 290).

La providencia fue debidamente notificada al correo electrónico determinado para notificaciones judiciales a las entidades demandadas el día 27 de Abril de 2016 (fls. 299 a306) y a través del oficio CASV/0562- CASV/0562-0563 y 0564 (fls. 295 y s.s).



1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.1. El **MUNICIPIO DE PAUNA** (fls. 309 a 315), a través de apoderada judicial recorrió la demanda dentro del término concedido para el efecto, indicado que se opone a la prosperidad de todas las declaraciones y condenas de que trata el introductorio por carecer de asidero jurídico y soporte legal en contra de la entidad.

La demandada formuló medios exceptivos que denomino "*Ausencia de análisis o valoración alguna en el contenido fáctico y jurídico de la demanda para que procedan las pretensiones condenatorias en contra del Municipio de Pauna – Inexistencia de las Obligaciones a Indemnizar*" (fls. 311 a 314), como argumentos de las excepciones formuladas se destacan que de la lectura de la demanda en concordancia y convergencia con las pretensiones de la misma, existe una grave omisión y es la de demostrar si quiera sumariamente en que consistió la aplicación indebida del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana, conforme a lo cual no existe fundamento de la declaratoria de responsabilidad que persigue la parte demandante.

De igual manera, señala que no existe obligación de indemnización por parte del Municipio de Pauna por no ser responsable por acción u omisión alegada en la demanda y por tal motivo no está obligada a responder por los daños y perjuicios que se hayan podido causar, para el efecto referencias diferentes pronunciamiento de Tribunales Administrativos del país y jurisprudencia del Consejo de Estado.

Puntualiza que un acto violento como él que ocupa la atención de este proceso emana de un tercero y no existe prueba dentro de la demanda que alguna de las víctimas haya solicitado protección para sus vidas ante las autoridades competentes, destacando que sobre la responsabilidad del Estado por actos de terceros la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que es responsable por los daños antijurídicos que sufran las personas por acciones u omisiones de dichas autoridades situación que no se presentó.

Como soporte de la defensa, destacó que no se puede declarar extracontractualmente responsable al Municipio de Pauna por un acto como se describe en la demanda "*terrorista*" y que fue producto de un guerra entre las partes afectadas con un argumento falaz que hubo una falla en la prestación del



servicio por parte de la entidad, por indebida aplicación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana para el periodo en que ocurrieron los hechos, desconociendo que reposan actas del Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana en donde se vislumbra que dentro de la competencia de la Administración Municipal, especialmente el registro del Acta N° 11 de 2013.

Acotó que era un hecho notorio ampliamente conocido la enemistad existente entre el bando de PEDRO RINCÓN y MAXIMILIANO CAÑON, sugiriéndose tener Policías encubiertos en actividad de inteligencia a pesar que el CTI para esos días prestaba el servicio con apoyo del Ejército Nacional.

Destaca que de la reunión del Consejo Extraordinario de Seguridad realizado el 10/11/2013 y contenido en el Acta N° 012 de 2013 que se ratifica la restricción al porte de armas por parte del Comandante de la Primera Brigada desde hacía 4 meses y hasta el 31 de diciembre de 2013 y donde prevalece que el Coronel - Comandante del Departamento de Policía de Boyacá debido al escaso número de miembros de la Policía para atender estas fiestas traslado 24 Policías de apoyo para estas festividades.

Reitera que con las actuaciones de la Alcaldía de Pauna, no existió ninguna indebida aplicación al plan integral de convivencia y seguridad ciudadana para el periodo en que ocurrieron los hechos, siendo supremamente diciente que durante el desarrollo de la pretensión y en ninguna parte de la demanda se indicó o demostró de qué manera se aplicó indebidamente el plan integral de convivencia, ni mucho menos la falla del servicio.

Concluyendo con que el Alcalde Municipal, asesorado por su Secretario de gobierno realizo los Consejo de Seguridad y Convivencia ciudadana antes de las fiestas del Municipio en las que se produjeron los actos violentos y de ello dan fé las actas en donde se aprecia que la competencia del Señor Alcalde se dio en cuanto a la evacuación satisfactoria y diligente en la actividad integral, por lo tanto solicita desestimar las pretensiones de la demanda.

1.2. La **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL** (fls. 353 a 365), al descorrer el traslado se opuso a todas y cada una de las pretensiones, refiriéndose a cada uno de los hechos del introductorio y



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

formuló como excepciones las que denominó “*Ocurrencia del insuceso por el hecho exclusivo de un tercero causa determinante y eficiente del daño y la excepción genérica*” (fls. 354 a 356), arguyendo que el perjuicio sufrido por la parte demandante no es imputable a la entidad que representa, porque no fue producto de una conducta activa u omisiva de alguna autoridad especialmente de la Policía, por lo tanto al no existir relación de causalidad entre el hecho generador del daño y la conducta predicable no puede consolidar ningún régimen de responsabilidad.

Acotó que la muerte del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y las lesiones padecidas por el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA, son hechos completamente ajenos, aislados, imprevistos e irresistibles a la acción de la fuerza pública, ya que si se analiza acuciosamente las circunstancias que la rodearon, ello hubiese quedado fuera de alcance de la acción de la Policía Nacional aunado al hecho que no se evidencia la existencia de alguna amenaza en contra de la parte demandante, ni obro solicitud formal de protección a la Policía Nacional por parte de dichos ciudadanos.

Reitera la defensa que los hechos perpetrados por un tercero ajeno a las Instituciones, así como el daño producido fue determinante por la acción del mismo, y tal situación fue imprevisible e irresistible a la acción de la fuerza pública, sin desconocer la obligación del Estado de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, sin embargo es necesario que se asuma tal posición conforme a la realidad nacional para lo cual destacó apartes jurisprudenciales del H. Consejo de Estado.

Señaló que el examen de la situación fáctica planteada en la demanda, sumado a los medios probatorios que obran, se encuentra demostrado que la explosión de la granada tuvo lugar el 09/11/2013 en el casco urbano del Municipio de Pauna, dirigido a la población civil con la finalidad de generar pánico y en ningún momento estaba dirigido contra la Policía, aunado a que el suceso no era previsible ni existía solicitud de parte a los afectados o de cualquier ciudadano para el desarrollo del evento.

Arguyó que debe observarse que la obligación del Estado especialmente el de la Policía Nacional de proteger la vida, integridad y bienes de los ciudadanos, no es de carácter absoluto, sino relativo y su análisis debe realizarse a partir de las



especiales condiciones de cada caso en concreto y en presente asunto no se logra probar con un grado de certeza que el obrar de la Policía Nacional fue deficiente o defectuoso en el cumplimiento de los deberes que le asisten en relación del daño producido a terceros que se requiere analizar.

De igual manera, acotó que tampoco se puede afirmar que la institución creó algún riesgo excepcional, ya que el ataque terrorista no se dirigió a las instalaciones policiales, entonces el daño reclamado no puede ser atribuido a la Policía Nacional, referenciando apartes jurisprudenciales nuevamente.

Insiste que de la documental aportada con la contestación de la demanda, se encuentra probado que el sitio donde ocurrió la explosión es una vía pública, lo que desvirtúa tajantemente que dicha acción terrorista estuviese dirigida contra la estación de policía nacional máxime cuando se encuentra soportado que la Institución no tenía solicitud de protección del Señor JAVIER ALIRIO MURCIA o algún miembro de su familia o de las personas que resultaron heridas por el artefacto explosivo que fue accionado por desconocidos en el Municipio de Pauna.

Preciso que en los términos de la decisión del Consejo de Estado – radicado interno 22930 del 15/02/2012, se consideró que los factores para un ataque militar es que se produzca en zonas de conocida afectación y al no reunirse esos elementos se estaría frente a un hecho aislado, toda vez que no se conocería de un riesgo y no se podía concluir que ese fue creado por autoridad, por lo cual reitera la petición de negar las pretensiones incoadas por la parte actora.

2. AUDIENCIA

Finiquitada la etapa del admisorio, de notificación y de traslado, el **15 de Septiembre de 2016**, se llevó a cabo **audiencia inicial en simultánea con el radicado 2016-00154** de que trata el artículo 180 del CPACA (fls. 396 a 449 y CD 451), en la cual se dispuso **postergar** para la etapa de fallo, la resolución de las excepciones propuestas por las partes demandadas y declarar que no se encuentra la configuración oficiosa de ninguna excepción previa, **decisión debidamente notificada en estrados, sin manifestación alguna, encontrándose ejecutoriada.**



Agotada dicha etapa se realizó el plan del caso, fijación del litigio, conciliación y se procedió a incorporar las pruebas allegadas con la demanda y en el respectivo traslado y **se negaron algunas entre ellas la recepción de los testimonios solicitados por la parte demandante, conforme a lo cual se concedió el recurso de apelación en los términos del numeral 9° del artículo 243 del CPACA**³, remitido ante el superior el 26/09/2016 (fl. 455) y se suspendió la diligencia en razón al decreto oficioso de material probatorio.

Llevándose a cabo la audiencia del Artículo 181 del CPACA el 24 de Octubre de 2016 (fls. 460 a 462 – CD 463), con el fin de incorporar las pruebas decretadas de oficio, donde se dispuso cerrar el debate probatorio, se prescindió de la etapa de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado de alegatos de conclusión, decisión notificada en estrados sin manifestación de las partes.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante (fls. 474 a 488): El apoderado de la parte demandante, allegó escrito de alegaciones, donde se advierte que la parte interesada reitero los hechos y argumentos del escrito introductorio, insistiendo en la prosperidad de las pretensiones.

De igual manera, destaca que la Litis que se reclama es la responsabilidad extracontractual de que trata el artículo 90 de la CP/91, por una falla en el servicio por acción u omisión del Estado y sus agentes que causo daños antijurídicos a los demandante por los hechos acaecidos el 09/11/2013 dentro del XXII Festival campesino a una cuadra del parque principal por un atentado terrorista, explosión que dejó varias personas heridas entre las que se encontraban JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR y la muerte del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), consistente en la falta de previsión y de adoptar el Plan Estratégico de Seguridad en el Municipio, puesto que la Alcaldía, ni la Policía Nacional

³ "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

(...)

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

(...)"



implementaron el pie de fuerza, siendo los encargados de la vigilancia, supervisión, control y seguridad en el Municipio de Pauna, lo que condujo que se presentara la falla en el servicio a sabiendas que se conocía que las fiestas del campesino de la localidad son muy concurridas, por lo que las entidades debían estar preparadas para el magno evento.

Insiste en que los hechos que rodearon la negligencia y falta de seguridad a los habitantes del Municipio, surgió con ocasión de la no convocatoria por parte de la Alcaldía de Pauna en el incremento en el pie de fuerza de Policía y del Ejército, los bomberos, la defensa civil, es decir por no adoptar las medidas de seguridad adecuadas y que los demandante no estaban en la obligación de soportar, por lo cual se configura la falla en el servicio por parte del Estado al no prestar las medidas de seguridad y protección necesarias para el normal y pacífico desempeño de las festividades.

Alude aspectos relacionados con la convivencia, la seguridad ciudadana, mecanismos de evacuación, seguimiento y del reto que afronta el Estado Colombiano respecto de los preceptos del artículo 2 de la Constitución Política, en virtud a lo cual reitera que la Policía Nacional y la Alcaldía Municipal de Pauna, omitieron su deber de mantener la convivencia pacífica.

Acotó frente a la ausencia de análisis o valoración del contenido fáctico y jurídico de la demanda para que procedan las pretensiones condenatorias en contra del Municipio de Pauna, porque los fundamentos de derecho en donde se atribuye la responsabilidad por falla del servicio, se configura por la indebida aplicación del Plan Integral de Convivencia y Seguridad ciudadana, por cuanto se enuncian medidas y controles, los cuales no fueron desarrollados, faltando mayores medidas y protocolos en cuanto a la seguridad y bienestar de los asistentes a la festividad, o sino como se explica el hecho, no sólo de que una granada o un artefacto haya explotado.

Considera la interesada que fue nulo el acompañamiento y seguridad por parte de la Policía Nacional ante el evento multitudinario y como se argumenta ante hechos notorios de alerta de seguridad en el Municipio, pues no se diseñaron medidas como la realización de requisas a la entrada de la localidad y por parte de la Administración Municipal, ante el evento multitudinario debió confirmar la



presencia y autorización del acompañamiento solicitado y no excusarse en el hecho de que la seguridad era un asunto de competencia de la Policía Nacional solamente, conforme a la Ley 1551 en su artículo 6°, modificado por el artículo 3° de la Ley 136 de 1994.

También considera temerarias la afirmación que hace la defensa del Municipio, cuando afirma que se ha querido revertir las cargas de la prueba, pues lo cierto es que el Municipio tiene en su mano elementos de prueba y por ello en aras de la lealtad procesal quienes deben aportar todos los elementos.

En consecuencia, la falla en el servicio por parte del Estado, se encuentra al no presentar las medidas de protección y seguridad necesarias para el normal y pacífico desarrollo de la festividad pública conociendo la situación social que viven los Municipios en el Occidente de Boyacá, la cual ha sido reconocida por medios abiertos de comunicación.

Acota que frente al argumento de la entidad demandada, respecto a la no existencia formal o informal de protección o de apoyo por parte de la víctima o de su familia para dicha festividad, no está de acuerdo en razón a que las medidas de seguridad debieron haberse prestado porque una persona en particular o familiar particularmente las solicitaran, sino porque era un evento multitudinario y en una región donde para el época existía una situación de violencia por la denominada "Guerra Verde", por conflictos de poder, desconociendo por las demandadas una situación de riesgo cuando en realidad esto era de conocimiento nacional, gracias a los diferentes medios masivos de comunicación, por lo anterior debió realizar un mayor despliegue de seguridad, para preservar la vida de todos y cada uno de los habitantes y visitantes que iban al Festival XXII campesino.

Insiste en que la presencia de los Policías en el puesto de control del Municipio, fue insuficiente y no hubo refuerzos, siendo deficiente el despliegue de la Policía Nacional al igual que el desarrollo del plan de seguridad ciudadana para esa época, permitiendo la ejecución del atentado terrorista y sin importar el tipo de arma y el hecho configura un daño que no se encontraban en el deber jurídico de soportar.



Refiere que en cuanto al argumento del desconocimiento de una situación concreta, esta era previsible para la Policía Nacional y la Administración local, ya que los hechos acaecidos el 09/11/2013 fue producto de la guerra verde que ha cobrado la vida de muchas víctimas en el occidente de Boyacá como se puede evidenciar en los diferentes medios de comunicación que han dado a conocer el fuerte enfrentamiento entre empresarios por el monopolio del negocio de las esmeraldas.

Arguye, insistiendo que la situación que se dio el 09/11/2013, se presentó por un servicio deficiente, porque el pie de fuerza no tenía la capacidad para atender la mencionada actividad, vigilando y cuidando a los ciudadanos y visitantes, es decir no se realizó un diseño estratégico de trabajo y protección, además de la situación de orden social en el Occidente de Boyacá, el cual era previsible para la Policía Nacional y la Administración Local, generando así una deficiencia en la ejecución del desarrollo del plan de seguridad ciudadana para esa festividad específica, lo que genero la posibilidad que ocurriera el atentado terrorista que termino con la vida de varios ciudadanos.

Finalizando con unas consideraciones respecto del acervo probatorio, de la oposición a las excepciones formuladas por los demandados, enfatizando que de acuerdo con los elementos fácticos, jurídicos y de las pruebas que no lograron desvirtuar lo pretendido por lo cual solicita se acceda a lo pretendido.

La parte demandada MUNICIPIO DE PAUNA: Alegó escrito de alegaciones de conclusión con fecha de radicación del 08/11/2016 (fls. 464 a 468), mediante el cual **reitera** los argumentos de defensa de la contestación, las excepciones y de la oposición a las pretensiones de la demanda.

Reseña que la presente acción se sustenta en los hechos ocurridos en el Municipio de Pauna del 09/11/2013, en donde fallecieron varias personas y otras resultaron heridas como consecuencia de un acto que se consumió en las festividades Paunense, acto terrorista que se tornó irresistible para la Administración Municipal.

Acota que de las pruebas decretadas y practicadas por el Juzgado, se tiene que la parte accionante no pudo demostrar que por los lamentables hechos deba



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

ser declarado extracontractualmente responsable al Municipio de Pauna, con el argumento de una indebida aplicación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana pues la demanda ni en desarrollo de las pretensiones se indicó de manera concreta, clara y precisa en qué consistía esa indebida aplicación y menos el control sobre la misma que pudiese ser reprochable a la misma.

De igual manera, arguye que quedó demostrado que el Municipio de Pauna, no es responsable por la acción u omisión alegada en la demanda y por tal motivo no está obligada a responder por los daños y perjuicios causados como consecuencia del atentado terrorista, para lo cual refiere apartes de diversos pronunciamientos de Tribunal Administrativos del país.

Refiere que en el *sub lite*, se tiene un acto violento que emana de un tercero y que no existe prueba que alguna de las víctimas hayan solicitado protección para sus vidas a la Policía al Ejército y mucho menos al Municipio de Pauna, cuando por se esta función escapaba del ámbito de competencia de la entidad; además de insistir en que brilla por su ausencia el análisis de la manera en que concretamente se enrostra al Municipio responsabilidad en el atentado, pues se ejerció lo que estaba dentro del ámbito de su competencia y el tema de la seguridad escapa a su dominio pues era parte del rol de la Policía Nacional, CTI y Ejército Nacional.

Insiste en que los criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado, ha sido claro en señalar que se debe acreditar los parámetros reglados para determinar la responsabilidad y en el caso que ocupa la atención el Municipio de Pauna representado por el Señor Alcalde, asesorado por el Secretario de Gobierno, realizaron los consejo de seguridad y convivencia ciudadana antes de las fiestas de la localidad en las que se produjeron los actos violentos y de ello dan fe las respectivas actas y fruto de ello de la simple lectura del acta N° 011 de 2013, se tomó un cumulo de acciones preventivas que estaban dentro del alcance y rol de la Administración Municipal, por lo tanto son excepciones que permiten solicitar desestimar las pretensiones de la demanda y liberar de cualquier reproche o sanción al Municipio.

La parte demandada NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL: Alegó escrito de alegaciones de conclusión con fecha de radicación del 08/11/2016 (fls. 469 a 473), mediante el cual reitera los



argumentos de defensa de la contestación y de la oposición a las pretensiones de la demanda.

De igual manera, señala que las condiciones en las cuales ocurrieron los hechos deben ser analizadas dentro de la necesidad de evacuación de la situación concreta bajo el parámetro y criterios de razonabilidad y proporcionalidad, siguiendo la máxima valoración de la responsabilidad del Estado, más aún en situaciones donde se argumenta una falla del servicio por omisión en el acaecimiento del in suceso.

Resalta que revisado el acápite probatorio del proceso, se advierte, a partir de los elementos allegados, en relación con el hecho demandado, en ningún momento se observó petición formal o informal de apoyo o protección elevada a la Institución Policial en ninguno de sus niveles que pudieran determinar la existencia de amenaza alguna en contra del núcleo familiar de la parte actora, denominada omisión pues como se mencionó fueron otros factores adyacentes que concurrieron a la producción del daño y no fue la omisión de la Institución demandada la causa de los daños alegados por los demandantes.

Refirió varios apartes jurisprudenciales del Consejo de Estado relacionados con la actividad y funciones de la entidad Policial en cuanto a la seguridad de la protección civil y población en general, coligiendo que la ausencia de norma constitucional que disponga la presencia permanente de la fuerza pública en cada una de las zonas del territorio Nacional, o el despliegue de seguridad de una manera extraordinaria cuando las condiciones del orden público no lo exigen atañe especialmente a la responsabilidad por omisión.

Por lo que considera que dadas las condiciones tan particulares como sucedieron los hechos, resulta imposible para el Estado hablar de protección a las víctimas del in suceso, pues se trató de un hecho aislado que por sus características, no permitió la atribución de responsabilidad a la Policía Nacional, además de señalar que ciertamente no se cumplieron los elementos constitutivos de la falla del servicio por omisión pues no obro antecedente documental de que la hoy víctima hubiera elevado alguna petición formal o informal ante una amenaza o inminente peligro por su integridad física y la de sus bienes y para la entidad no hubo obligación legal o reglamentaria de realizar acción en la cual se hubiera evitado el



perjuicio, precisamente por no conocerlo ni advertido si quiera de manera oportuna, no existiendo relación causal entre la presunta omisión y el daño.

Acotó que el perjuicio sufrido por la parte demandante obedeció a razones completamente ajenas y aisladas a la actuación de la Institución Policial; pues tal y como se observó a partir de las pruebas obrantes en el expediente, las víctimas fueron atacadas de manera imprevisible e irresistible para las autoridades causándoles la muerte, tratándose en consecuencia a un hecho completamente ajeno, aislado, imprevisto e irresistible a la acción de la fuerza pública que en gracia de discusión y teniendo en cuenta las circunstancias como se produjeron los mismo quedó fuera del alcance la acción de la Entidad y que permiten concluir que los hechos reclamados fueron perpetrados por un tercero.

Finalmente señala que el manual por medio del cual se adopta el plan integral de convivencia y seguridad ciudadana del Municipio de Pauna para el periodo 2012-2015, no es un documento que guarde relación con lo pretendido pues es un manual en cumplimiento de unos objetivos donde intervienen varias autoridades, siendo una política macro de valores, principios y cultura de la seguridad a la comunidad de la zona y este no se ciñe en estricto sentido a haber sido aplicado en las festividades patronales, luego tampoco le asiste responsabilidad a la Policía y por lo tanto reitera la solicitud de negar la totalidad de las suplicas de la demanda.

CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO: Emitió concepto remitido correo electrónico del Despacho (fls. 491 a 498) y en físico visto a folios 499 a 505, mediante el cual realizó una reseña de antecedentes de la actuación procesal, de las tesis de las partes, del planteamiento del problema jurídico, de lo probado y del caso en concreto.

En consecuencia señaló que con respecto al daño, se encuentra probado en el expediente que el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), nació el 02/01/2013 y según registro civil de defunción falleció el 09/11/2013 y de acuerdo al relato de la epicrisis, el menor ingreso a la E.S.E – centro de Salud Edgar Alonso Pulido Solano, posterior al estallido de un artefacto explosivo, sin signos vitales con hora aproximada del deceso de las 18+50.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

Además de indicar que se encuentra registro de epicrisis del Hospital San Rafael de Tunja y de registro de historia de la clínica Parteon, Clínica los Nogales, donde se consignó la atención del Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, de certificación del Inspector Municipal de Pauna, de los registros civiles de nacimiento de los demandantes, así que considera que se prueba que el daño cierto a bienes jurídicamente protegidos como la vida y la integridad física, materializado con la muerte del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y las lesiones sufridas por el Señor JAVIER ALIRIO y el parentesco de las víctimas directas con los restantes demandantes.

En virtud a lo cual, procede a un estudio sobre la imputación, para establecer si el daño puede ser endilgado a las demandadas, acotando que este elemento hace referencia a la valoración jurídica que permite establecer cuando el daño puede atribuirse al Estado, referenciando para el efecto la concepción de García de Enterría.

De igual manera, destaca que los demandantes invocan como título de imputación subjetiva la falla en el servicio, por la supuesta omisión del Municipio e Pauna y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional al no adoptar la medida de seguridad que garanticen la protección de la ciudadanía en el marco del festival XXI campesino Paunense y la omisión en la aplicación del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, reseñando la noción de falla en el servicios y los presupuestos que se deben abordar para para establecer su procedencia.

Recalcó el contenido de las disposiciones de los artículos 218 y 315 de la CP/91, para analizar en contexto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a los daños alegados por la parte interesad y si los demandados omitieron, su deber constitucional de velar por el mantenimiento de orden público y en tal sentido retomó las consideraciones del Consejo de Estado frente a la imputación del Estado por actos violentos, producto de la falla en el servicio cuando se encuentra acreditado: i) que el acto violento provino directamente de las autoridades; ii) cuando las personas objeto del acto violento habían solicitado protección; iii) en casos cuando el hecho violento era previsible y resistible atendiendo la capacidad concreta del Estado frente al atentando.

Descendiendo al caso concreto y destacando lo probado para lo cual refiere algunos apartes de lo obrante en el expediente, mediante lo cual indica que en efecto



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

el 09 de noviembre de 2013, siendo aproximadamente las 6:30 pm, en el sector del Polideportivo del Municipio de Pauna detonó un artefacto explosivo que le ocasiono la muerte al menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y resultaron lesionados ciudadanos entre ellos el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA, ninguna de las pruebas indica que la explosión proviniera de agentes del Estado y por lo contrario se imputa el hecho a particulares que querían atentar en contra de quien se encontraba departiendo en la zona en la que exploto el artefacto, de ahí que debe descartarse la primera hipótesis del Consejo de Estado como falla del servicio.

Destaca que se puede observar que los Consejo de Seguridad realizados antes de los hechos, se evidencian las preocupaciones de las autoridades por la eventual reactivación de la violación en el occidente de Boyacá, y en consecuencia no puede afirmarse que el hecho dañoso fuera previsible y resistible.

De igual manera precisó que del material probatorio allegado al expediente no se advierte que existiera una amenaza concreta en contra de las víctimas y sus familiares, por el contrario según se señaló en uno de los consejos, personal encubierto había estado en la zona por un tiempo sin encontrar signos de alarma, por lo que considera que se encuentra evidencia de que tanto las Autoridades Municipales como Policía Nacional habían desplegado actuaciones concretas a fin de controlar los brotes de violencia que alertaban al Municipio, es así que se decretó la restricción de porte de armas hasta el 31 de diciembre de 2013 y se promovieron marchas y mesas de paz.

Refirió que se encuentra demostrado que frente a las festividades del Municipio en el mes de noviembre de 2013, se encontraban activados los mecanismos de seguridad, donde la Policía Nacional y el Ejército Nacional aumentaron el pie de fuerza, a fin de garantizar la protección a la ciudadanía y es así que para los hechos hacían presencia en el caso urbano aproximadamente 30 Policías y 30 soldados.

Finiquita las consideraciones del concepto, indicando que en el sub examen no existe prueba que por parte de las víctimas o sus familiares se hubiera presentado solicitud especial de protección, y por el contrario según la certificación del Comandante de la Estación de Policía de Pauna, en los archivos de la estación no se encontraron solicitudes de seguridad por parte de las víctimas con los hechos ocurridos el 09/11/2013, por lo tanto no se encuentra probada la falla del servicio que los demandante presenten imputar al Estado.



Concordante, retoma los planteamientos en materia de actos violentos de la jurisprudencia del Consejo de Estado citando el pronunciamiento de la Sección tercera en sentencia del 10 de septiembre de 2014, dentro del radicado interno N ° 32241, entre otros, por lo que tampoco se encuentra probado que el Estado, expusiera a las víctimas a un riesgo alguno.

Y en consecuencia, insiste en que en el presente caso no se tiene evidencia alguna que el acto violento fuera perpetrado en el marco del conflicto armado interno por parte de las FARC o del ELN y no existe material probatorio que permita afirmar que se trate de un ataque guerrillero y que el objeto del ataque por parte de grupos guerrilleros y fuera desestabilizar al Estado, por lo que tampoco se actualizan los presupuestos de la imputación a título de daño especial.

Concluyendo que los elementos de prueba que obran en el proceso penal que fue allegado a este medio de control, reúne los requisitos del artículo 174 del CGP, para que se valoren como prueba trasladada en cuanto en el proceso penal fueron recaudadas y que obran como víctimas los acá demandantes, para solicitar denegar las pretensiones de la demanda, como quiera que no se logró probar la falla del servicio que se atribuye a los demandados, ni resultan aplicables los regímenes de riesgo excepcional o daño especial.

III. CONSIDERACIONES

Finiquitado así el trámite del proceso y encontrando el Despacho reunidos los presupuestos procesales y la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente proceso, **advirtiendo** que teniendo en cuenta el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en la audiencia inicial, en relación con la negativa en algunas de las pruebas solicitadas, fue **concedido el respectivo recurso en el efecto devolutivo en los términos del numeral 9 del artículo 243 del CPACA**, en consecuencia y atendiendo el contenido del artículo 323 del CGP que la texto refiere:

“(…)

*2. En el efecto devolutivo. En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, **ni el curso del proceso.***



(...)

La apelación de los autos se otorgará en el efecto devolutivo, a menos que exista disposición en contrario.

(...)

La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o diferido, no impedirá que se dicte la sentencia. Si la que se profiera no fuere apelada, el secretario comunicará inmediatamente este hecho al superior por cualquier medio, sin necesidad de auto que lo ordene, para que declare desiertos dichos recursos (...)” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

En virtud a lo cual, se profiere decisión de primera instancia y de fondo en el asunto objeto de Litis, **sin perjuicio que en caso de que esta decisión sea apelada y el superior pueda hacer uso de lo conceptuado en el artículo 327 del CGP.**

PROBLEMA JURÍDICO

Tal como fue registrado en el Audiencia Inicial - Simultanea, celebrada el 15 de septiembre de 2016, al momento de la fijación del litigio y de acuerdo a las manifestaciones de acuerdo de las parteS, se planteó un problema jurídico principal y uno secundario descritos así:

1. La controversia se contrae en determinar, si la NACION - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICIA NACIONAL y el MUNICIPIO DE PAUNA, son responsables por los hechos acaecidos el 09/11/2013 en los que perdió la vida el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y por las lesiones sufridas por el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, **con ocasión de la falla en el servicio de las entidades alegada por la parte interesada por no adoptar las medidas de seguridad adecuadas para la protección de las personas que se encontraban disfrutando del XXII Festival Campesino Paunense** en el perímetro urbano del Municipio de Pauna, además por la indebida aplicación del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana que permita el reconocimiento de los perjuicios reclamados por los demandantes o si por el contrario no se encuentra acredita la configuración de los elementos del juicio de responsabilidad extracontractual de las demandadas?



2. Determinar si los hechos acaecidos en el Municipio de Pauna el 09 de noviembre de 2013, **correspondieron a un acto terrorista** o si en su defecto fue un acto delictual ajeno a la connotación terrorista?

Para resolver los problemas jurídicos planteado el Despacho se pronunciará sobre los siguientes ítems:

i). De la responsabilidad extracontractual del Estado en términos generales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 140 del CPACA, que consagra al medio de control de reparación directa, que establece la posibilidad que tiene el interesado de demandar el resarcimiento del daño, cuando su causa sea una acción, una omisión o una operación administrativa, entre otros aspectos.

No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del **daño antijurídico** como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios **siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado** se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia, entre ellos el de la tradicional falla del servicio, dentro del cual la responsabilidad surge a partir de la comprobación de la existencia de tres elementos fundamentales: el daño antijurídico sufrido por el interesado, el deficiente funcionamiento del servicio, porque no funcionó cuando ha debido hacerlo, o lo hizo de manera tardía o equivocada, y finalmente, una relación de causalidad entre este último y el primero, es decir, la comprobación de que el daño se produjo como consecuencia de la falla del servicio.

Así las cosas, el análisis de responsabilidad extracontractual del Estado dentro del régimen subjetivo, bajo el título jurídico de falla en el servicio, requiere de la



conurrencia de varios elementos:

- El desconocimiento por acción u omisión a deberes constitucionales, legales, reglamentarios o administrativos por parte del Estado que correlativamente implican derechos de los administrados, en situaciones concretas previsibles.
- El daño, cierto, particular, anormal, a las personas que solicitan reparación, a una situación jurídicamente protegida por el Estado.
- Y el nexo de causalidad adecuado, determinante y eficiente, entre el daño y la conducta irregular del Estado, en el contexto de la imputación.

Del Daño

Así las cosas, se hace necesario la conceptualización del elemento fundamental en el estudio de los juicios de responsabilidad extracontractual, esto es el Daño⁴, para lo cual se retoma del estudio del ilustre Doctrinante JUAN CARLOS HENAO PEREZ, los siguientes aspectos:

“Daño es toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil- imputación y fundamento del deber de reparar – se encuentren reunidos”⁵.

Es decir que el Daño ha de entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona, cuyo el daño, puede ser objeto de la reparación sólo si aquel reviste la característica de ser *antijurídico*; en este sentido, el daño sólo adquirirá el carácter de *antijurídico* y en consecuencia será indemnizable, si cumple una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo, tal y como lo explica Mazeaud:

⁴ Tesis doctoral que sustentó J.C Henao – Paris 2 Panthéon – Assas 27 de noviembre de 2007- p133 y libro *El Daño*, publicado en el año 1998.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

*“Es un principio fundamental del derecho francés, aun cuando no esté formulado en ningún texto legal, que, para proceder judicialmente, hay que tener un interés: **“Donde no hay interés, no hay acción”**. Una vez establecido el principio, ha surgido el esfuerzo para calificar ese interés que es necesario para dirigirse a los tribunales: debe ser cierto, debe ser personal. Pero se agrega: debe ser legítimo y jurídicamente protegido”⁶.*

Por ello, los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza; (2) el carácter personal, y (3) directo, entendido el carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual⁷ y en efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto⁸⁻⁹, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio:

“(…) tanto doctrinal como hipotéticamente ha sido suficientemente precisado que dentro de los requisitos necesarios para que proceda la reparación económica de los perjuicios materiales, es indispensable que el daño sea cierto; es decir, que no puede ser eventual, hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas; aunque no se opone a dicha certeza la circunstancia de que el daño sea futuro. Lo que se exige es que no exista duda alguna sobre su ocurrencia”¹⁰.

Entonces para los términos de la estructura de la Responsabilidad Extracontractual, se requiere comprender el daño antijurídico desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, que impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, *“el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su*

⁶ MAZEAUD. *Lecciones de derecho civil. Parte primera. Volumen I. Introducción al estudio del derecho privado, derecho objetivo y derechos subjetivos. Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, p.510.*

⁷ CHAPUIS. *“Responsabilité Publique et responsabilité privée”*, ob., cit., p.507.

⁸ Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 1994, expediente 8998.

⁹ Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 1990, expediente 4333.

¹⁰ Salvamento de voto del Consejero de Estado Joaquín Barreto al fallo del 27 de marzo de 1990 de la Plenaria del Consejo de Estado, expediente S-021.



patrimonio”¹¹; o la “lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”¹²; y, b) aquello que **derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad** de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente.

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia Constitucional señala que la “antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima”¹³. Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado “que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”¹⁴.

Y con respecto a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el concepto ha sido constante, sin dejar de atender la actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sección Tercera un “Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos”¹⁵, así que dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida .

En consecuencia, el instituto de la responsabilidad extracontractual está llamada a adaptarse, de tal manera que se comprenda el alcance del riesgo de una

¹¹ LARENZ. “Derecho de obligaciones”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. *Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual*. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329

¹² SCONAMIGLIO, R. “Novissimo digesto italiano”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. *Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual*. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003

¹⁴ Según lo ratificado por la sala en la sentencia de 9 de mayo de 2012, expediente 20334: “El daño antijurídico comprendido, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual 21 y del Estado impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos

¹⁵ Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG, 25 “por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166. 26 Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.



manera evolutiva, y no sujeta o anclada al modelo tradicional. Esto implica, para el propósito de definir el daño antijurídico, que la premisa que opera en la sociedad moderna es aquella según la cual a toda actividad le son inherentes o intrínsecos peligros de todo orden, cuyo desencadenamiento no llevará siempre a establecer o demostrar la producción de un daño antijurídico. Si esto es así, sólo aquellos eventos en los que se **encuentre una amenaza inminente, irreversible e irremediable permitirían, con la prueba correspondiente, afirmar la producción de un daño cierto**, que afecta, vulnera, aminora, o genera un detrimento en derechos, bienes o intereses jurídicos, y que esperar a su concreción material podría implicar la asunción de una situación más gravosa para la persona que la padece.

De la imputación

Tal como fue advertido en precedencia, según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado¹⁶ tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública¹⁷ tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo, argumentación que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, acogió al unificar¹⁸ la jurisprudencia en las sentencias de 19 de abril de 2012 y de 23 de agosto de 2012.

Conforme a lo cual, para determinar la imputación, se exige analizar dos esferas: de un lado el aspecto fáctico, y de otros la denominada imputación jurídica, **en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico** (que opera conforme a los distintos títulos de imputación bien sea por: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño

¹⁶ Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16– los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado. Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003 (fondo).

¹⁷ Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps. 10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión: vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Sentencia de 13 de julio de 1993.

¹⁸ Ver las sentencias: Sección Tercera, sentencia 19 de abril de 2012, expediente 21515, Pon. Hernán Andrade Rincón. 42 Sección Tercera y la sentencia 23 de agosto de 2012, expediente 23402, Pon. Hernán Andrade Rincón.



especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional).

Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado; precisamente, en la jurisprudencia constitucional sostiene, que la “*superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen*”¹⁹.

Así las cosas, **debe plantearse un juicio de imputación en el que demostrado el daño antijurídico**, de igual manera, deberá analizarse la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño, para que en concreto, la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo título de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado²⁰, por ello es necesario examinar si procede encuadrar en la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (**probatoriamente**) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se advierte que:

“(...) en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2004

²⁰ Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515; de 23 de agosto de 2012, expediente 23492



en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que 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 propuestos 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 –a manera de recetario- un específico título de imputación (...)”²¹ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En cuanto a la **imputabilidad** del daño a la administración y tal como fue indicado en líneas considerativas atrás, es pertinente poner de presente que la Sección Tercera **del Consejo de Estado en pleno** señaló que, así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que éste puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación.

Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia citada, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas tienen que resolverse de la misma forma pues, pues se insiste, el juez puede en cada caso concreto válidamente considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

Del Nexo Causal

El nexo causal, se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador del daño y el daño probado, de allí que tanto la jurisprudencia como la doctrina han sido precisas en señalar que para poder atribuirle responsabilidad a la Administración a través de sus agentes como consecuencia de

²¹ *Ibidem*.



una acción u omisión entre otras, es indispensable que se encuentre acreditado la relación causa – efecto para continuar con un juicio de responsabilidad serio y concreto.

En secuencia conceptual con lo anterior y desde el punto de vista de la dogmática penal, el Profesor Reyes Alvarado señala que resulta polémica la existencia de una relación causal en las omisiones, ya que quien entienda la omisión como inexistencia de actividad debe imperiosamente concluir que la nada, nada produce y, en consecuencia, no siendo capaz de modificar el mundo fenomenológico, no puede engendrar una relación de causalidad, postura de la causalidad hipotética en las omisiones aparece recogida por un sector de la doctrina, y a este tenor señala:

“(…)

La omisión surge como tal solo en un plano valorativo para destacar que determinadas personas desplegaron una actividad diversa de aquella que jurídicamente les era exigible (...)

No es que neguemos el carácter normativo de la omisión, sino que, por el contrario, proponemos distinguir entre una visión naturalística a la cual es ajeno el concepto de omisión y un ámbito valorativo donde ella surge, aun cuando como una simple contrapartida de la acción y no como una figura diferente de esta; en síntesis, si se entiende la omisión como el desarrollo de una conducta diversa de la jurídicamente esperada es innegable que en esa desobediente acción existe un nexo causal [jurídico] que solo en ese sentido puede ser entendido como la causalidad de las omisiones”²².

En similares términos la jurisprudencia del órgano de cierre, al analizar el fenómeno de la imputación desde el plano de lo material o fáctico y desde el punto de vista jurídico, ha discurrido:

“(…)

²² REYES ALVARADO. *Yesid. Imputación objetiva. Temis*. Bogotá. 2005. pp. 45 a 50.



*En materia del llamado nexo causal, debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en términos de atribuibilidad material (imputatio facti u objetiva), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión–, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación (...)*²³

ii). De la Falla en el servicio y sus principales características

Es importante señalar que partir de esa causa *petendi*, resulta evidente, como la parte demandante estructura su argumentación hacia la configuración de una falla del servicio, régimen que supone, para la prosperidad de las pretensiones de la demanda, **tanto la acreditación del daño, como de los elementos constitutivos de la responsabilidad de la Administración.**

Teniendo en cuenta la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, de tiempo atrás, **se ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado;** en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual²⁴.

También ha sostenido que 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*

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de marzo de 2009, exp. 17994, M.P. Enrique Gil Botero.

²⁴ Sentencias del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163 y del 10 de marzo del 2011, expediente 17.738, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

*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”²⁵, 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**²⁶.*

En tal sentido, 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.**

En consecuencia, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo, entendiéndose el retardo, cuando la Administración actúa con demora ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal; y obviamente se da **la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía**²⁷.

Con fundamento en lo anterior, debe este Juzgado establecer si en el presente asunto se configuraron los elementos para declarar la responsabilidad de la Administración por una falla en la prestación de los servicios a su cargo, en este caso, relativos a la adecuada implementación del plan de prevención y seguridad para llevarse a cabo las festividades del campesino del Municipio de Pauna.

²⁵ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

²⁶ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787.

²⁷ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.



iii). De la obligación del Estado frente a la prestación del servicio de seguridad y protección de la comunidad.

Como presupuesto para abordar el estudio de la falla en el servicio, por la omisión o indebida prestación del servicio de seguridad y protección a la comunidad en general, se destaca:

*“(...) el deber del Estado en un caso concreto, y que para lograr determinar cuál es el contenido obligacional al que está sujeto el Estado frente a un caso concreto, debe el juez referirse en primer término, a las normas que regulan de manera concreta y específica la actividad pública causante del perjuicio. Más aún, la doctrina ha ampliado el marco de aplicación del concepto de obligación administrativa, no entendiéndose por tal solamente los casos de Ley o de reglamento, **donde se consagra expresamente, sino también a todos los eventos en que la administración asume un servicio o lo organiza, o cuando la actividad cumplida está implicada en la función que el estado debe cumplir (...)**”²⁸. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

La anterior obligación de la Administración, está consagrada, desde el artículo 218 de la Constitución Política de 1991 y de la cual se extrae el contenido así:

“ARTICULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

²⁸ Consejo de Estado- Sección tercera, sentencia de Marzo 30 de 1990, expediente 3510.



Concordante el artículo 315, igualmente de la Cara Superior, señaló entre otros aspectos:

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...).

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

(...)"(Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Sin embargo, en todo caso para poder atribuir al Estado un daño relacionado con la omisión en el deber de cuidado y diligencia respecto de la protección de la población, se requiere, conforme al artículo 90 de la Constitución, demostrar que el mismo fue obra del Estado, por haber sido éste su autor, bien por haberlo causado directamente, **o por haberlo propiciado.**

En virtud a lo cual, si los daños antijurídicos causados por terceros ajenos al Estado, en tanto constitutivos de causa extraña, no le son imputables a éste, salvo cuando el hecho del tercero ha sido facilitado por el mismo Estado, **por ejemplo, por haber omitido su deber de protección de los asociados;** o cuando tales daños constituyen la concreción del riesgo creado de manera consciente y lícita por el Estado, por ejemplo, los daños producidos con ocasión de una actuación policiva dirigida a detener a un delincuente que huye armado, o los daños causados a los vecinos de las bases militares o policiales, cuando éstas son atacadas por grupos al margen de la ley, porque si bien dichas bases tienen como finalidad la de defender a sus pobladores, representan un riesgo grave y excepcional para quienes habitan en sus inmediaciones.

Así las cosas, los daños sufridos por las víctimas de un descuido en la vigilancia y control de seguridad de la comunidad, son imputables al Estado cuando en la producción del **hecho intervino la administración,** a través de **una acción u omisión constitutivas de falla del servicio,** como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado



protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, *el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque.*"²⁹

Y de manera previa, la jurisprudencia del órgano de cierre³⁰, **ya se había pronunciado respecto de las perturbaciones del orden público y de la obligación de diligencia, vigilancia y cuidado por parte de la Autoridades de manera imperativa, específicamente frente a los casos que se generen no como consecuencia del conflicto armado, de un acto terrorista o de un sobre aviso de atentado contra algún ciudadano de la población**, sobre esta circunstancias se tomó como la no oportunidad de conocer las circunstancias especiales que ameritaran una protección también especial, conforme a lo cual se destacan los siguientes apartes:

"(...) Cuando el grupo al margen de la ley atacó con fines delincuenciales y de desequilibrio social, lo hizo de manera sorpresiva, fue un acto planeado y ejecutado sigilosamente, y por lo mismo, al no existir razonables indicios que indicaran un inminente ataque o el hecho de que existiera una alta probabilidad del mismo, dicha situación se convierte en un circunstancia imposible de detectar por los organismos encargados de la seguridad pública. Sobre el particular, la Sala ha dicho en otras oportunidades,

"(...) los atentados terroristas dirigidos inesperadamente contra la población resultan imprevisibles para las autoridades públicas, a menos que se produzcan amenazas previas que permitan adoptar oportunamente medidas de protección.

"No existe, entonces, en estos casos, una omisión del Estado que pueda constituirse en causa del hecho, por no haber impedido la

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010, expediente 18.536 C. P. Ruth Stella Correa.

³⁰ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION TERCERA- Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA- Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005)- Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08423-01(16175)- Actor: ALIA CABALLERO DE NIETO- Demandado: NACION - MINDEFENSA - POLICIA NACIONAL- Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION REPARACION DIRECTA



acción de la delincuencia. Tampoco se presenta un riesgo concreto y excepcional que afecte a un grupo específico de ciudadanos, creado por la misma administración en cumplimiento de sus funciones.

“No podría pensarse, por lo demás, como lo pretende la parte actora, que el Estado está obligado a responder por los perjuicios causados a los ciudadanos como consecuencia de la realización de cualquier delito. Si bien aquél tiene una función preventiva y sancionadora en relación con los hechos punibles, no puede concluirse, a partir de ello, que sea responsable de su comisión en todos los casos, ya que sólo pueden considerarse imputables a él cuando han tenido por causa la acción o la omisión de uno de sus agentes, como podría ocurrir con el delito de terrorismo, en aquellos eventos en los que ... la acción de los antisociales fue facilitada por la omisión en el cumplimiento de un deber concreto de la administración, o tuvo por causa la realización de un riesgo creado lícitamente por ésta, que tenía carácter excepcional o especial, en relación con quienes resultaron afectados”³¹

(...)

*En segundo lugar, por lo que hace al daño especial, es necesario entender, ante todo, **que el mismo es un resultado colateral, residual de una actuación de la Administración orientada a cumplir su misión del servicio público, que se traduce en un daño que pone en una situación de desequilibrio ante las cargas públicas a la víctima o víctimas del mismo.** El daño especial se define como una carga que viola el principio de igualdad de las personas ante la ley, situación que no ocurre con los ataques de la subversión o de la delincuencia en general, en donde el Estado no solo no realiza actividad alguna sino que casi siempre es, por el contrario, el objetivo principal e inmediato del ataque (...). (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Conforme a lo cual, si no existen tales indicios el Estado no puede constituirse en un ente omnisciente, omnipresente ni omnipotente para que

³¹ Consejo de Estado. Sentencia de 10 de agosto de 2000. Exp. 11.585. Actor: Noemí Revelo de Olávarro y otros.



responda indefectiblemente y bajo toda circunstancia, pues no tiene la oportunidad de prever un eventual ataque.

Así la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado, como del Superior Jerárquico H. **Tribunal Administrativo de Boyacá**, adoptaron un criterio, en el cual es necesario rechazar la imputación por la falta de funcionamiento del deber de vigilancia o protección de la Fuerza Pública y del cual se destaca el siguiente aparte:

“(...) cabría preguntarse si la presencia de la fuerza pública en los Municipios es una prestación del Estado que deba verificarse de modo permanente e indefectible?”

Según la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la respuesta es negativa pues aun cuando es ideal que todas las regionales y comunidades del territorio nacional cuente con la fuerza pública, dada la continuidad del conflicto armado interno, ello no es siempre posible debido a la escasez de recurso, personal e incluso por razones de seguridad, cuando las condiciones tácitas o logísticas de los uniformados los ubique en condición de debilidad frente a los alzados de armas o por razones de estrategias (...)³². (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De manera **igual manera**, el Juzgado destaca el siguiente pronunciamiento jurisprudencial:

“(...)”

Considera la Sala Plena de la Sección Tercera, que con el material probatorio que obra en el presente caso, no es posible deducir que la Policía Nacional prestó inadecuadamente el servicio de protección y vigilancia en el lugar donde sucedieron los hechos. Es preciso tener en cuenta que ese día se estaba realizando un festival al que tenía acceso ilimitado la ciudadanía, toda vez que la finalidad del mismo era la recreación, esparcimiento y la difusión de la cultura cartagenera en la capital antioqueña. Además, no se puede

³² Decisión del 18 de agosto de 2010, con Ponencia de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, dentro del expediente 2003-0547, siendo Actor Juan de Jesús Vargas Guerrero.



desconocer, que el festival contaba con la vigilancia de la Policía Nacional, a través de 20 auxiliares bachilleres y un Sargento al mando, cantidad que la Sala considera razonable y proporcionada para efectuar las requisas y vigilar un evento público de carácter cultural y recreativo, que se realizaba en un espacio abierto. Igualmente, es necesario resaltar que el lugar donde se realizó el festival era un parque público al que tiene acceso libremente la población, y adicionalmente, no existen pruebas que acrediten que en el parque San Antonio se hubiera limitado el ingreso de los asistentes como si se estuviera en un escenario o recinto cerrado con entradas debidamente delimitadas. En este punto, cobra especial relevancia el concepto de la relatividad de la falla, que se relaciona con la imposibilidad de exigir de manera absoluta a la organización estatal, prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico, comoquiera que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una protección personalizada a cada individuo que integra el conglomerado social.

En esa perspectiva, para la Sala Plena de la Sección Tercera, en el caso concreto la Policía Nacional cumplió de manera razonable la obligación de protección y seguridad que tenía respecto de la ciudadanía que asistió al evento cultural, toda vez que el análisis serio y detenido de los medios de convicción, permite plenamente dar por acreditado que la entidad demandada desplegó las medidas adecuadas y necesarias para prestar el servicio de vigilancia.

(...)

Esta circunstancia demuestra que la actuación de la demandada fue acorde con sus deberes, es decir, desde el punto de vista lógico o formal y material, cumplió a cabalidad e íntegramente con las medidas de prevención y protección a las que estaba obligado, de lo contrario, se le estaría endilgando una obligación de imposible cumplimiento al Estado, en los términos de la relatividad de la falla del servicio”³³(Negrilla y subrayado fuera del texto original).

iv). De la responsabilidad del Estado Derivada por Actos Terroristas.

La real academia de la lengua, define terrorismo en su primera acepción “como la dominación por el terror. La segunda acepción corresponde a la sucesión de actos

³³ Sala Plena de la Sección tercera, con Ponencia del Dr. ENRIQUE GIL BOTERO, en decisión del (6) de junio de (2013), dentro de la radicación número: 05001-23-31-000-1997-01432-01(26011).



*de violencia ejecutados para infundir terror (...)*³⁴; sin embargo, la etiología nos relata que su origen partió de la revolución francesa refiriéndose al uso calculado de violencia o la amenaza de la misma contra la población civil, normalmente con el propósito de obtener algún fin político o religioso.

Por lo anterior, la conceptualización de acto terrorista no está plenamente unificada, sin embargo debe tenerse en cuenta la referencia y puntos de encuentro de las altas Cortes, Tribunales Supremos Nacionales, Externos y de los organismos internacionales que sobre la materia han elevado diversos pronunciamientos, entre ellos lo instituido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrada el 09 de diciembre de 1994, mediante la cual acertó en la definición de acto terrorista como “**actos criminales con fines políticos y concebidos y planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas**”.

Aunque para el derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario los actos terroristas o el terrorismo “*se manifiesta mediante la ejecución repetida de delitos por los cuales se crea un estado de alarma o terror en la colectividad o en ciertos grupos sociales o políticos*”³⁵, que infieren un complejo análisis de los roles del Estado frente a la población.

En nuestro país la Corte Constitucional, realizó un análisis en el marco de validar el Decreto 263 del 05 de febrero de 1993, emitiendo pronunciamiento en decisión judicial la cual en sus apartes señalo “*El atentado terrorista tiene la particularidad de la sorpresa y ocasionar gran tragedia; por lo tanto, es efectivo como elemento desestabilizador de las instituciones y vulnerador de derechos. El Estado se ve a veces impotente frente a lo inesperado el atentado, a pesar de las medidas preventivas*”³⁶.

Y de igual manera el Consejo de Estado, analizó en forma detallada el concepto de acto terrorista como: “***forma de violencia contemporánea denominado terrorismo (...) El terrorismo, es en suma, la dominación por el terror. En todo caso de manera coercitiva, no dialogado y se impone por violencia***”³⁷. Definiciones de las altas corporaciones con una

³⁴ La Enciclopedia Libre Universal en Español dispone de una lista de distribución pública, enciclo@listas.us.es/index.php/Terrorismo.

³⁵ Discusión sobre Terrorismo – Riesgos y Opciones para las Organizaciones de Derechos Humanos. Pag 5.

³⁶ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. C-134/93. REF: Expediente N° RE-033. Magistrado: Alejandro Martínez Caballero. Santafé de Bogotá, abril 1° de 1993.

³⁷ COLOMBIA. Consejo de Estado- Sección tercera. Sentencia Enero 27 de 2000. Expediente 8490.



característica marcada en la medida que la acción se ejecuta contra la población en general sin discriminación y sin fin específico o enmarcado en fines políticos.

Así tenemos un marco amplio sobre el concepto de acto terrorista, sin embargo y pese a características similares de las referidas, la definición que reúne las características no solo de acto con fines políticos o generales y que enmarca los elementos estructurales para establecer si un Estado debe o no responder por los daños ocasionados mediante actos terroristas, es la indicada por el señor Schmid, mediante la cual señala que:

*“El **terrorismo es un método productor de ansiedad basado en la acción violenta repetida por parte de un individuo o grupo (semi) clandestino o por agentes del estado, por motivos idiosincráticos, criminales o políticos, en los que a diferencia del asesinato los blancos directos de la violencia no son los blancos principales.** Las víctimas humanas inmediatas de la violencia son generalmente elegidas al azar (blancos de oportunidad) de una población blanco, y son usadas como generadoras de un mensaje. Los procesos de comunicación basados en la amenaza y en la violencia entre el terrorista (la organización terrorista), las víctimas puestas en peligro y los blancos principales son usados para manipular a las audiencias blanco, convirtiéndolas en blanco de terror, blanco de demandas o blanco de atención, según que se busque primariamente su intimidación, su coerción o la propaganda”³⁸.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Al retomar la definición de la Secretaría General de la ONU, se puede indicar que los actos terroristas **implican un daño no solo personal, sino de colectivo causados correlativamente**, los cuales deben ser cubiertos por la figura jurídica del Estado a través del haberse endilgado responsabilidad posterior a un juicio formal o mediante el oportuno reconocimiento de los fondos o grupos de solidaridad y garantía que restablezcan el daño acaecido.

Ahora bien, para que los actos terroristas sean imputables al Estado, la jurisprudencial del Consejo de Estado a través de la **Sala Plena** de la Sección tercera, con Ponencia del Dr. ENRIQUE GIL BOTERO, en decisión del (6) de junio de (2013), dentro de la radicación número: 05001-23-31-000-1997-01432-

³⁸ (2006. 09-13)- Secretario General de la ONU- *Definitions of Terrorism*. United Nations. Office on Drugs and Crime. Schmid. 1998.



01(26011), siendo actor: ILVERIA AMPARO MONTES ARISTIZABAL y Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL - MUNICIPIO DE MEDELLIN, admitió que en los casos de atentados terroristas, es posible imputar los daños al Estado a título de daño especial, bajo las siguientes consideraciones:

“(…)

Por consiguiente, en cuanto el acto terrorista se dirige contra la sociedad en su conjunto, pero se localiza materialmente en el perjuicio excepcional y anormal respecto de un ciudadano o grupo de ciudadanos muy reducido, será toda la sociedad la que soporte, de forma equitativa, esa carga. En efecto, la solidaridad fundamentaría la atribución de esos daños al Estado:

“La solidaridad impone el deber de reparar, el fin reside en no dejar a la víctima desprotegida ante un daño injusto, que no tenga el deber de soportar; de allí que se produzca la ampliación de los factores de atribución de responsabilidad, hasta avanzar más allá de la noción de culpa, antes la frontera en la que se detenía el resarcimiento³⁹.

“Se ha producido una socialización de los riesgos y de la incidencia de los daños, hasta alcanzar a dañadores que con la concepción tradicional no hubieran respondido.

También la solidaridad justifica distribuir entre los diversos miembros de una sociedad, el peso resarcitorio del daño, cuando ha sido causado en ocasión de un perjuicio público, brindado en interés común⁴⁰, como sería el daño sufrido por un vecino o transeúnte, a consecuencia de una bala pérdida disparada por la policía persiguiendo a unos ladrones⁴¹”⁴².

³⁹ LÓPEZ MESA, Algunos excesos en materia de responsabilidad del Estado. “¿Es posible aplicar al Estado la doctrina del riesgo creado?”. En Revista de Derecho Administrativo, cit. Año 10. N° 27/29, pp. 437 y ss; idem. Curso, cit., T III, p. 67; ZAVALA DE GONZÁLEZ, Resarcimiento de daños, cit., t.4, p. 85.

⁴⁰ ZAVALA DE GONZÁLEZ, Resarcimiento de daños, cit., t.4, p. 86; CSJN, 27/2/97, “Compañía Swift de La Plata c. Estado nacional”, Ley 1998-D-128; ídem, 21/3/95, “Rebesco, Luis M. c. Estado nacional-Policía Federal”, ED, 166-377; Cám. Nac. Fed. CC, Sala II, 16/9/97, “Carranza, Julia A. y otros c. municipalidad de Buenos Aires”, La Ley, 1999-C-794, J. Agrup., caso 13,935.

⁴¹ La CSJN ha decidido que cuando la actividad lícita estatal, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente del perjuicio para los particulares –cuyo derecho se sacrifica por aquél interés general – los daños- en el caso, muerte a raíz de los disparos efectuados por un policía durante la persecución de delinquentes – deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad Portu obrar lícito (CSJN, 10/4/01, “C. de G., F. c. Provincia de Buenos Aires”, DJ, 2001 -3- 866).



“(…)

Por lo que queda expuesto, **instrumentalizar el daño especial como criterio de imputación en el presente caso**, implica la realización de un análisis que acorde con el art. 90 Const., tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron los demandantes; que se asuma que el daño causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea de éste, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad.

“La teoría del daño especial es conveniente, no sólo porque brinda una explicación mucho más clara y objetiva sobre el fundamento de la responsabilidad estatal, sino por su gran basamento iusprincipialista que nutre de contenido constitucional la solución que en estos casos profiere la justicia contencioso administrativa. Sin descartar desde luego, que en algunos eventos de actos terroristas, podrán aplicarse los otros regímenes de responsabilidad -falla del servicio y riesgo excepcional-, si las facticidades que se juzgan así lo reclaman, pues se itera, la teoría del daño especial es subsidiaria, en el entendimiento de que sólo se aplica, si los hechos materia de juzgamiento no encuentran tipicidad, en alguno de aquéllos otros sistemas de responsabilidad administrativa a los que ya se aludió (...)”⁴³.

Igualmente, **NO** puede desconocer este Despacho, que en algunas ocasiones la jurisprudencia ha acudido al riesgo excepcional para la atribución de responsabilidad estatal, por actos terroristas, así:

“(…)

3. También puede señalarse que la jurisprudencia ha utilizado el régimen de riesgo excepcional para resolver este tipo de eventos, aunque en la motivación de las sentencias no aparece claramente deslindado este

⁴² TRIGO REPRESAS Félix A., LÓPEZ MESA, Marcelo J., Tratado de la responsabilidad civil, el derecho de daños en la actualidad: teoría y práctica, Buenos Aires, La Ley, Tomo I, pág. 32.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 7 de julio de 2011. C.P.: Enrique Gil Botero.



critorio de imputación del de daño especial. En estos supuestos ha considerado la Sala que procede la reparación a cargo del Estado, cuando éste a pesar de haber actuado en forma legítima creó un riesgo excepcional. Así por ejemplo, en sentencia del 18 de octubre de 2000 (expediente 11.834), se sostuvo:

“En efecto, no tiene discusión que los denominados Comandos de Atención Inmediata CAI fueron creados y puestos en funcionamiento por las entidades demandadas en beneficio de la comunidad, especialmente en una época en la cual se habían agudizado los índices de delincuencia e inseguridad ciudadanas, lo cual había generado numerosas reclamaciones en orden a que se tomaran medidas efectivas. Sin embargo, estos mecanismos de servicio policial que fueron distribuidos en diferentes sectores urbanos de Medellín, comenzaron a ser objeto de atentados terroristas, que, en 1992 cobraron la vida de más de 80 miembros de la Policía Nacional y la destrucción de 13 CAI, incluido el del barrio Campo Valdez, de que trata este proceso.

En consecuencia, los moradores de los sectores aledaños a los CAI, como sucedió con los actores, quedaron expuestos a una situación de peligro de particular gravedad, que excedió notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que se derivan de la prestación de un servicio público.

“Ese desequilibrio de las cargas públicas traducido en el riesgo excepcional a que se sometió a los actores y cuya concreción, es decir, el daño, no están en el deber jurídico de soportar, obliga a su restablecimiento a través de la indemnización (...)”⁴¹.

Finalmente, la **Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de unificación**, recogió la temática en la materia, señalando la pertinencia en la aplicación de los anteriores regímenes de responsabilidad en los eventos de actos terroristas, y en efecto dijo:

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2002. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.



"(...) En el presente caso se encuentra probada la ocurrencia de un ataque perpetrado por subversivos a la estación de policía de Silvia (Cauca), confrontación en la cual, los atacantes causaron averías y destrozos a las viviendas circundantes, entre ellas, la de la señora MARIA HERMENZA TUNUBALA.

"No se encuentra probado que la demandada hubiese omitido tomar las medidas preventivas adecuadas en este evento, así como tampoco que hubiere sido informada previamente de la inminencia del ataque, ni existe prueba en el proceso indicativa de alguna circunstancia reprochable de su actuar en este caso; es decir, bajo esa perspectiva no existe la posibilidad de imputar la responsabilidad del Estado a título de falla en el servicio.

"No obstante lo anterior, la ausencia de falla en el servicio en estos casos no puede llevar automáticamente a la exoneración de responsabilidad estatal, por cuanto el nuevo orden constitucional impone que se analice el daño antijurídico desde la óptica de las víctimas, quienes se han visto obligadas a soportar un daño que en ningún momento tenían por qué asumirlo.

"Como sea que los hechos que dieron lugar al daño por el cual hoy se reclama ocurrieron en el marco del conflicto armado interno⁴⁵ y resulta evidente que es al Estado a quien corresponde la búsqueda de soluciones que conlleven a la terminación de la guerra, de ahí que debe convenirse en que se aparta de los más elementales criterios de justicia y equidad que al producirse estos ataques subversivos, el Estado no acuda a socorrer a sus víctimas.

"(...) Ahora, en cuanto al título de imputación como herramienta de motivación que debe ser aplicado para dar respuesta al caso concreto, la Sala considera que, en aras de materializar el valor justicia⁴⁶, la responsabilidad del Estado

⁴⁵ En lo que concierne a la definición de Conflicto Armado Interno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso "La Tablada" – Informe No. 55/97. Caso No. 11.137 – Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997, lo definió de la siguiente manera.

"En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados".

⁴⁶ De lo anterior se desprende, entonces, que el título jurídico más correcto para determinar la responsabilidad de reparar un daño será aquel que pase el análisis como el más justo. Pero ¿Qué es lo justo?. Es bien sabido que el tema es particularmente álgido en nuestros días y admite muchos enfoques de escuelas del pensamiento



en este caso se ha comprometido a título de daño especial, por entenderse que no hay conducta alguna que pueda reprochársele a entidad demandada, quien actuó dentro del marco de sus posibilidades, así como tampoco se puede reprochar la conducta de la actora, quien se presenta como habitante del pequeño poblado de Silvia, víctima indirecta de un ataque dirigido contra el Estado, cuyo radio de acción no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil y que, en tales circunstancias le causó un perjuicio en un bien inmueble de su propiedad, trayendo para ella un rompimiento de las cargas públicas que debe ser indemnizado.

“Y es que si bien ha sido claro para la Sección Tercera que la teoría del daño especial exige un factor de atribución de responsabilidad al Estado, es decir, que el hecho causante del daño por el que se reclame pueda imputársele jurídicamente dentro del marco de una “actuación legítima”, esta “actuación” no debe reducirse a la simple verificación de una actividad en estricto sentido físico, sino que comprende también aquellos eventos en los que la imputación es principalmente de índole jurídica y tiene como fuente la obligación del Estado de brindar protección y cuidado a quienes resultan injustamente afectados.

“En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual, no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y, que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado (...)”⁴⁷.

jurídico. No obstante si partimos de la aceptación de que la justicia es dar a cada uno lo suyo según la celeberrima sentencia de Ulpiano podemos explorar una respuesta. En efecto, esta definición, permite comprender lo que es la injusticia, que contrario a reconocer el Derecho, implica desconocerlo, lesionarlo, negarlo.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, expediente 21.515. C.P. Hernán Andrade Rincón



Debe entonces colegirse de este acápite y precisarse que el Consejo de Estado⁴⁸, en casos como el presente, en el que se imputa responsabilidad al Estado por actos violentos, ha condenado falla en el servicio, pero cuando se encuentre acreditado los siguientes aspectos:

- i) Que el acto violento provino directamente de autoridades;
- ii) En los casos en que la **persona objeto del acto violento había solicitado protección del Estado** y las autoridades omitieron brindar la protección;
- iii) Cuando el hecho **violento era previsible y resistible atendiendo la capacidad concreta del Estado frente al atentado**.

Agotadas las precisiones del marco constitucional, legal y jurisprudencial procede el Despacho a efectuar el estudio del fondo para resolver los problemas jurídicos planteados conforme a las pruebas allegadas al plenario, para así determinar en el caso concreto, si como lo alega la parte actora, el daño sufrido por los demandantes por la muerte del Menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y las lesiones del Señor JAVIER ALIRIO, es imputable a las **entidades demandadas a título de falla del servicio**, por la omisión en el cumplimiento del deber de vigilancia y protección que el Estado está obligado a prestar para asegurar la vida y seguridad de sus ciudadanos, determinándose en consecuencia si la seguridad en el evento de la Festividad del Campesino Paunense a realizarse el 09/11/2013, no fue la adecuada, en tanto que fue posible detonar un explosivo en la vía pública y principal de la localidad.

v) DEL CASO CONCRETO

El Despacho aterrizará el *sub-lite* de la siguiente manera, valorando a través de la sana crítica lo arrimado al plenario debidamente decretado e incorporado tanto en la audiencia inicial como en la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA.

⁴⁸ Ver entre otras providencias: Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 28 de septiembre de 2011 C.P. Danilo Rojas Betancourth r.interno 20571; Consejo de Estado Sección Tercera sentencia del 26 de junio de 2014. C.P. Ramiro Pazos Gurrero r.interno 26161.



En primera medida, se aprecia que en efecto los demandantes MARIA CONSUELO SALAZAR BALEN, CARLOS ANDRES MURCIA SALAZAR, LINA CONSUELO MURCIA SALAZAR (fl. 35), JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR (fl. 39), MARIELOS CAROLINA CHAVEZ ESCALANTE, acreditaron la relación de parentesco en cuanto a la Litis entrabada tal como se avizora a folios 30,35,39,43-44.

De igual manera, que entre la Señora MARIELOS CAROLINA CHAVEZ ESCALANTE y el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, declararon de manera extrajudicial unión marital ininterrumpida (fl. 46), de cuya unión nació el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) el 02 de enero de 2013 de acuerdo al registro civil de nacimiento con NUIP 1.019.111.436 y quien falleció el 09/11/2013 tal como lo acredita el registro civil de defunción con indicativo serial 08079768 (fl. 47), llevándose a cabo el sepelio del menor el 12 de noviembre de 2013 (fls.64- 65).

Así mismo que el 9 de noviembre de 2013, en el Municipio de Pauna, se estaba adelantando el XXI Festival del Campesino Paunense, cuando en horas de la tarde se presentó una explosión en una calle principal de la localidad cerca del Polideportivo, donde efectivamente el Inspector Municipal de Policía de Pauna, certificó lo acaecido (fl. 270) y corroborado por lo indicado por el Señor Alcalde Municipal de Pauna para ilustración se extrae lo siguiente:

“(…)

En ocasión de los hechos ocurridos en la noche del 9 de noviembre de 2013 en el perímetro urbano del Municipio de Pauna, dentro del marco del XXII Festival Campesino Paunense, en la que se produjo acción terrorista por parte de desconocidos que generaron una explosión de un artefacto (granada) en vía pública de gran concurrencia ... dejando a las siguientes personas heridas ... Javier Alirio Murcia Salazar ... DX Fractura abierta de tibia peroné derecho, trauma miembro inferior izquierdo cerrado ...”⁴⁹.

Producto de lo cual, en efecto el Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR y su hijo sufrieron lesiones y donde el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) recibió atención de urgencias en la E.S.E CENTRO DE SALUD EDGAR ALONSO PULIDO SOLANO el 09/11/2013 y hora del registro de la

⁴⁹ Ver folio 271 a 272



atención de las 18+45 (fls. 50-51) cuyo diagnóstico principal definitivo fue muerte violenta a determinar identificado con código R 960.

Atención de ingreso al Centro de Salud del Municipio de Pauna del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), que se corrobora con las notas de enfermería y de la cual se destacan los siguientes apartes:

“(...)

18+45 Ingresa pte. Masculino al servicio de urgencias traído en brazos e familiar después de haber sufrido trauma severo en cráneo y cara debido a estallido de granada en una vía pública del municipio. Pte en estado crítico en general, inconsciente,... se monitorea pte no muestra presencia de signos vitales ni reacciona a ningún estímulo por lo que el Dr. Diego lo valora y declara la hora de fallecimiento a la 18+50 horas... ”⁵⁰

Ahora bien, en relación con las lesiones del Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, se advierte que recibió atención Médica el 13/11/2013 en la E.S.E HOSPITAL SAN RAFAEL TUNJA, tal como se acredita con la epicrisis allegada (fls. 55 a 58), con diagnóstico de ingreso de fractura abierta grado III B, por arma de fuego carga múltiple, solicitud de remisión del 17/11/2013 (fl. 56 y s.s) y en otros centro prestadores del servicio de salud (fls. 59 y s.s y 66 a 160), del cual se enfatiza la atención de la Clínica Los Nogales SAS, con registró de atención brindada desde el 20/11/2013 así:

“(...)

remitido de Tunja por celulitis en pierna derecha... paciente quien ingresa remitido de Tunja por celulitis en pierna derecha paciente quien requirió de osteosíntesis con tutor externo de pierna derecha por herida por granada de desfragmentación y realizan misión por infección de herida en pierna derecha por avulsión para valoración por infectología.

*(...)*⁵¹

Así las cosas, queda plenamente demostrado que los demandantes sufrieron un daño cierto, directo y material, consistentes de una parte en el fallecimiento del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y de las lesiones físicas del Señor JAVIER ALIRIO MURCIA SALAZAR, como consecuencia de los hechos acaecidos en el Municipio de Pauna el 09/11/2013.

⁵⁰ Ver folio 51.

⁵¹ Ver folio 100



Sin embargo en virtud de los elementos estructurares del juicio para la declaratoria extracontractual del Estado, procede el Despacho a estudiar si también se configura el nexo causal entre el daño padecido por los solicitantes que deriven la imputación a las Entidades demandadas o sí contrario a las manifestaciones del material probatorio se puede concluir que no se pudo establecer la causalidad bajo un orden cronológico de lo acaecido.

En tal sentido, este Juzgado, encuentra debidamente acreditado que mediante el Decreto No 020 del 26 de abril de 2013 (fls. 163 -164), la Alcaldía Municipal de Pauna adoptó, con antelación a los sucesos del 09/11/13, el plan integral de convivencia y seguridad ciudadana del Municipio de Pauna para el periodo 2012-2015 (fls. 165 a 202), destacando los siguientes apartes:

"(...)

Que en el Plan de Desarrollo 2012-2015, "Pauna territorio de paz y prosperidad", adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 006 de fecha Mayo 31 de 2012, sector Justicia, subprograma seguridad y convivencia para la paz y la prosperidad, se estableció como meta de producto "articular un programa de seguridad, convivencia y orden público en el Marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario"

Que mediante reunión de Comité de Orden Público del Municipio de Pauna de fecha once (11) de septiembre de 2012, sus integrantes, por unanimidad aprobaron la adopción del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Municipio de Pauna para el período 2012-2015, contenido en el documento adjunto del presente Acto Administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. Adoptar el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Municipio de Fauna para el período 2012-2015, contenido en el texto que se anexa formando parte integral del presente Acto Administrativo.

ARTICULO SEGUNDO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición para todos sus efectos y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Dado en Pauna, a los **veintiséis (26) días del mes de abril de 2013.**

(...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De igual manera, se destaca del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Municipal de Pauna, que:

“(…)

El gobierno nacional ha presentado una política "La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", resultado de un proceso de construcción y diálogo interinstitucional que busca proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito. La política se desarrolla a través de siete ejes estratégicos de los cuales cinco, son centrales: Prevención Social y Situacional; Presencia y Control Policial; Justicia, Víctimas y Resocialización; Cultura de la Legalidad y Convivencia, y Ciudadanía Activa y Responsable.

(…)

Por lo anterior, se hace necesario evaluar, coordinar y actuar eficazmente; diseñando estrategias de seguridad orientadas a garantizar la tranquilidad de los habitantes, los cuales han sido víctima del flagelo de la delincuencia común, violencia intrafamiliar, hurto, lesiones entre otros, afectando el normal desarrollo cultural, económico y social que requieren los habitantes para una evolución integral, no hay una solución única pero, si trabajamos juntos -fuerza pública, gobierno nacional, gobiernos locales, ciudadanía y sociedad civil-, podemos lograrlo.

(…)

OBJETIVO

Proteger a los nacionales y extranjeros su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, este objetivo se logrará mediante la incidencia general de la criminalidad, y en general se pierda el miedo de los ciudadanos víctimas del crimen y se aumente la judicialización.

1. Prevenir la aparición de nuevos actores criminales y la reincidencia.
2. Combatir el crimen y la delincuencia organizada.
3. Desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales.
4. Responder en forma efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva a atenten contra ella.
5. Fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la justicia.
6. Proteger los derechos individuales y colectivos.
7. Promover una cultura ciudadana y cívica.
8. Promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales.



(...)

2.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Consolidar la acción coordinada y efectiva de las autoridades Político Administrativas, los organismos de justicia, seguridad y convivencia del Municipio de Pauna – Boyacá, orientándolos hacia la prevención de la violencia y la delincuencia.
- Empoderar y asesorar a la comunidad Paunense, con el fin de generar una cultura de seguridad en la cual el principal agente sea la comunidad, bajo el presupuesto que la mejor fuente de seguridad de la comunidad.
- Fortalecer la capacidad técnica, logística y de infraestructura de las fuerzas armadas, de policía judicial y fiscalía, manteniendo una fuerza pública legítima, moderna y eficaz que nos permita contrarrestar el accionar delincencional y el mejoramiento del servicio de seguridad y convivencia ciudadana.
- Promover una cultura ciudadana en el municipio de Pauna, donde se respete y proteja la vida, la honra, tolerancia y los bienes de los habitantes.
- Rescatar y consolidar los valores y principios ciudadanos, fomentando la convivencia pacífica y el respeto por los derechos humanos.
- Vincular en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, a los gremios, empresarios, comerciantes, líderes comunitarios, presidentes de juntas de acción comunal y demás ciudadanos de bien que sueñen con un Municipio, emprendedor, pacífico, seguro y solidario.

(...)

V. SITUACION ACTUAL DE VIOLENCIA EN EL MUNICIPIO

Las instituciones que prestan seguridad en el Municipio y de manera especial la Policía Nacional **desarrollan actividades de prevención y control en el sector urbano. Por otra parte, realiza visitas a las veredas y escuelas para escuchar y recibir sugerencias de los ciudadanos de casa sector, en estas reuniones se da a conocer el personal que trabaja en la estación y las líneas telefónicas, con ello realizando presencia en los puntos críticos y de la misma forma recolectar informaciones para combatir los delitos de mayor y menor impacto que afectan la seguridad ciudadana.**

La situación de violencia en el municipio es mínima.

5.1 ANÁLISIS GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY



En la actualidad en el municipio de Pauna no se registran grupos al margen de la ley, la ciudadanía ya es consciente del fenómeno de este tipo de insurgentes ya que en décadas anteriores ya vivieron esta guerra y la misma comunidad se en encargo de expulsarlos de la región, el sector más crítico de la jurisdicción es la vereda otro-mundo la cual colinda con el municipio de Florián Santander, en esta zona las entidades estatales no pueden ejercer Presencia continua debido a su distancia. Dada esta circunstancia, desde la Administración Municipal se proyecta crear una Inspección de Policía en el Sector de Travesías, de tal manera que haya presencia continua de instituciones gubernamentales.

5.2 SITUACIÓN GENERAL ENEMIGO

En la jurisdicción del municipio de Pauna no hay grupos al margen de la ley que alteren el orden público en la década anterior si se presentaron brotes de guerrilla y auto defensas, la comunidad de dio cuenta a el sometimiento de estos grupo, las personas se organizaron con los líderes de la zona y fueron expulsados de esta zona, esto no quiere decir que las autoridades de control bajen la guardia el enemigo siempre está pendiente de como Causar impacto, desmejorando la imagen de la policía.

V. SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA

*La seguridad y convivencia ciudadana necesitan el fortalecimiento para la disminución de los delitos de impacto y de baja bagatela que afectan, para combatir la criminalidad **se hace indispensable la presencia de las fuerzas armadas en la comunidad, la cooperación de las informaciones de la misma comunidad de esta forma blindando la seguridad ciudadana.**(...)*
(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Y que como consecuencia de la implementaciones del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana, a través del Acuerdo No 012 del 31 de mayo de 2012, se crea el Consejo Municipal de Paz en el Municipio de Pauna (fls. 207 a 212) con sanción del 01 de junio de 2012 (fl. 213) y constancia de publicidad (fl. 214), apreciándose dentro de sus consideraciones:

"(...)

EL SECRETARIO GENERAL Y DE GOBIERNO
HACE CONSTAR:



Que el Acuerdo N°.012 de fecha 31 de Mayo de 2012, por medio del cual se Crea el Consejo Municipal de Paz en el Municipio de Pauna - Boyacá; permaneció fijado en cartelera al público desde el día 01 y hasta el día 04 de Junio de 2012, de acuerdo a la normatividad vigente para el efecto.

La presente se expide en Pauna, hoy a los cuatro (04) días del mes de Junio del año dos mil doce (2012,).” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Concordante con la actividad de seguridad desplegada por la Autoridad Municipal, está probado que mediante el oficio AMP—E-DA-0118 del 05 de junio de 2013, el Alcalde Municipal, realizó una solicitud de restricción de porte de armas por el término de 06 meses (fl. 203), al Comandante de la Primera Brigada del Ejército Nacional y de la cual se destaca:

“(…)

En aras de garantizar a nuestra población una sana y pacífica convivencia, como Administración Municipal junto con autoridades policivas del orden departamental y municipal hemos visto la necesidad de solicitar apoyo al establecer la restricción al porte de armas de fuego en el territorio del Municipio de Pauna en personas naturales y/o jurídicas, por el término de seis (6) meses.

La solicitud de esta medida obedece a que como Usted ha podido conocer a través de medios de comunicación se ha comentado frente a las especulaciones de la reactivación de la denominada “Guerra Verde” en el occidente de Boyacá, que se detuvo hace más de 20 años, luego de un amplio proceso de paz (...)” (Negrilla y Subrayado fuera del texto original).

Obteniendo respuesta mediante la Resolución No 021 del 06 de Junio de 2013, donde el Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor del Ejército Nacional de la primera brigada **resolvió suspender de manera general y por tiempo determinado la vigencia de los permisos para el porte de armas de fuego, municiones y explosivos con y sin explosivos con y sin salvoconducto expedidos a personas naturales y jurídicas en el Municipio de Pauna (fls. 204 y 206), con el respectivo comunicado de**



prensa del 06 de junio de 2013 (fl. 205) y en la parte motiva, se señaló que la medida se adoptaba atendiendo la solicitud del Alcalde del Municipio de Pauna y con el ánimo de prevenir el incremento de actos de violencia en el Municipio de Pauna, es decir se encuentra como una solicitud se convirtió en una decisión preventiva para garantizar la tranquilidad y la seguridad de la población de la localidad, esto de manera anticipada a los acontecimientos del 9 de noviembre de 2013.

De igual manera se encuentra acreditado que mediante las Acta No 009, 010 y 013 del 2013 se registraron sesiones ordinarias del Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Pauna (fls. 320 a 328 y 342 a 350), con registro de asistencia de representantes de la Gobernación de Boyacá, Ejército, Policía Nacional, CTI, entre otros integrantes y sesiones extraordinarias consignadas en las Actas No 011 y 012 de 2013 (fls. 329 a 341), destacando para el efecto que en el Acta **No. 009 del 18 de septiembre de 2013**, se discutió el tema de seguridad del Municipio con el siguiente registro:

“(...)

El Comandante de la Estación señaló en los diferentes Consejos de Seguridad se ha hablado del tema de la posible disputa entre dos partes y es un tema del cual tienen conocimiento las diferentes autoridades... el otro día llegó un documento del señor Maximiliano Cañon al Comando del Departamento y de la Unidad de protección solicitando seguridad y se le debió brindar las garantías a ese ciudadano. (...) El Comandante de la Estación comentó que hace unos días se le hizo el acompañamiento de acuerdo a lo ordenado (...) El Coronel Wilson González dice que como autoridades deben proceder y están en la obligación de brindar seguridad a quien la solicite (...) El señor Alcalde comenta que de todas formas dada la situación que se presenta y dentro de nuestras competencias como funcionarios del estado, en la eventualidad que nada suceda (...) El Secretario General de la Gobernación, señala que se tiene conocimiento del tema y se ha analizado en los Comités de Inteligencia del Departamento realmente a partir del fallecimiento del Señor Carranza se han generado muchas cosas y lo que se ha venido haciendo es depurando la información ... revisando el tema de Pauna sin dejar de ser una alerta porque es un tema de cual se ha ... hablado en los consejos de seguridad del



departamento, han estado muy atentos los Coroneles Hernández, Roa y González y desde el Comando de la Brigada se determinó que el Batallón Sucre estuviese cercano a cualquier tipo de actividad extraña que se genere en el Municipio de Pauna con movilización de personas, lo que en conclusión se ha hecho es que frente a esa solicitud que el señor también presentó ante la Gobernación, se le dio el trámite respectivo ante los organismos competentes a nivel nacional y se le garantizó desde el debido proceso de tipo administrativo ... El Comité de inteligencia determinó que se asignaban dos grupos de personas para que hicieran inteligencia en estos sectores y de lo que se tiene conocimiento es que ya se debieron trasladar a otro sitio porque no pasado absolutamente nada hasta este momento ... El Señor Alcalde reitera que como estado se les debe garantizar las condiciones de seguridad a todos los ciudadanos y que una persona es delincuente hasta que se compruebe, mientras tanto es un ciudadano del común ... la idea es estar atentos y vigilantes ante cualquier alerta, procurar la calma y la tranquilidad, próximamente hay eventos como el festival campesino donde se requerirá acompañamiento de los diferentes organismos de seguridad (...)”⁵².

A su turno y en el Acta N° 10, en sesión del 15 de octubre de 2013, el Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Pauna, se constata que en dicho comité la Secretaria General del Municipio de Pauna en nombre del Alcalde, solicitó refuerzos de seguridad por parte del Ejército y la Policía para el XXII Festival Campesino Paunense a celebrarse los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2013, extrayendo:

“(…)

De esta manera el Señor Alcalde solicita se refuerce ampliamente el tema de la seguridad durante estas festividades por parte del Ejército y la Policía. Si bien es cierto y como ha manifestado en varios consejos de seguridad, en el Municipio hace más de 3 años que no sucede un homicidio, se deben tomar medidas necesarias para generar tranquilidad y seguridad a los asistentes. Son 3 días de verbenas y se tiene como hora de inicio a las 9:00 a.m y finaliza hasta las 4:00 am, cuando se tenga la programación definitiva, se hará entrega para conocimiento de todos... El C.T. LUIS

⁵² Ver folios 320 a 322



MÉNDEZ indica que de acuerdo a la disponibilidad que haya en ese momento el Ejército siempre apoyará este tipo de eventos” (...)”⁵³ (Negrilla y Subrayado fuera del texto original)

Y en la sesión registrada en el Acta N° 11, el Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (fls. 329 a 332), un día antes de iniciarse el Festival Campesino Paunense, trato los temas relacionados con las actividades de seguridad para la protección de la comunidad en general y de la cual se destaca:

“(...)

Se informa que se revisan unos puntos pendientes para finalizar algunos temas para el desarrollo de las actividades que hacen parte del Festival Campesino Paunense:

(...)

-Alerta de seguridad: respecto al tema de los señores Pedro Rincón y Maximilaino Cañón estar alerta y en lo posible que hayan Policías encubiertos. En el Consejo de Seguridad pasado el doctor Carlos Sastre informó que el CTI estará esos días de servicio pero es importante que haya policía en actividades de inteligencia. La Secretaría de Gobierno señaló que con antelación y previendo que al evento existan cantidad de personas se solicitó de apoyo al Ejército, al CTI y a la Policía Nacional.

(...)

La Secretaria de Gobierno solicitó al Comandante informar cuanto personal de apoyo tendrá para estas festividades, a lo que el Comandante respondió que no tiene conocimiento, pero que pueden ser aproximadamente de 15 a 20 unidades más los que están en la Estación de Policía y que para el día de mañana tendrá una reunión en la ciudad de Chiquinquirá donde le definirán el personal de apoyo que tendrá a su cargo. Señaló que él solicitó apoyo con unidades de carabineros, unidades de investigación criminal SIJIN, personal civil también unidades de tránsito, lo ideal es mantener el servicio las 24 horas...

(...)

⁵³ Ver folios 324 a 328



Porte de armas: La Secretaría de Gobierno señaló que sigue vigente la Resolución de la Brigada que prohíbe el porte de armas y rige hasta el día 31 de diciembre por lo que solicitó a la Policía dar cumplimiento a la misma” (Negrilla y Subrayado fuera del texto original)

De lo hasta acá arrimado y destacado del acervo probatorio recaudado en legal forma, en criterio de esta Despacho, las demandadas y que integraron a través de sus representantes conforme al registro de asistencia de los diferentes Comités de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Pauna, adelantaron de manera previa y proactiva la protección y seguridad de la población en desarrollo del Festival Paunense a realizarse para el mes de noviembre de 2013, por lo que también se encontraría estructurado que la imputación con fundamento en el título de daño especial o riesgo excepcional no es aplicable al asunto *sub examine*, toda vez que el atentado no estaba dirigido contra una institución o persona representativa del Estado o de protección especial, lo que generaría una carga que los demandantes no estaban obligados a soportar, por el contrario, fue un acto indiscriminado que alteró la tranquilidad y el orden público.

Por lo que se considera, que con el material probatorio que obra en el presente caso, no es posible deducir que la Policía Nacional, ni el Municipio de Pauna, prestaron inadecuadamente el servicio de protección y vigilancia en el lugar donde sucedieron los hechos, además de tener en cuenta que ese día se estaba realizando un festival al que tenía acceso ilimitado la ciudadanía, toda vez que la finalidad del mismo era la recreación, esparcimiento y la difusión de la cultura representativa de la región.

Sin embargo, de manera desafortunada y pese haberse tomado medidas preventivas en procura de la seguridad y tranquilidad de la población civil, de manera inesperada el 09 de noviembre del año 2013, ocurre un hecho que perturbó el orden y la tranquilidad con la que se estaba celebrando las festividades locales, así quedó plasmado en la sesión del Consejo Extraordinario de Seguridad y Convivencia Ciudadana del 10 de noviembre de 2013, registrada en el Acta N° 012 y de la cual se extraen los siguientes aspectos.

“(…)

El señor Alcalde Municipal instala el Consejo Extraordinario de Seguridad presentado un saludo a los presentes, a los Comandantes del Ejército



Batallón de infantería... al Comandante Operativo de Policía de Policía Nacional, miembros del CTI, Inspector...

Se resalta por parte del Señor Alcalde que en el transcurrir de casi cuatro (04) años no se registraran muerte por actos violentos en la jurisdicción del Municipio de Pauna, hecho que llenaba de optimismo y satisfacción a la Administración Municipal y al conjunto de toda la población, y en consecuencia manifiesta, nos toma en forma trágica y difícil de un número de doce (12) heridos de consideraciones ... Continua presentando que la Alcaldía desde hace aproximadamente un año en los Consejos de Seguridad se había tenido el tema del posible conflicto como uno de los temas a tratar ...y producto de esa información tensa que se venía dando habíamos tomado una serie de medidas entre ellas solicitar al Comandante de la Primera Brigada la restricción en el porte de armas que se encuentra rigiendo desde hace unos cuatro (4) meses y que va hasta el treinta y uno (31) de que la Alcaldía promovió haciendo la invitación a las organizaciones productivas sociales y gubernamentales logrando reunir a la población con el objeto de sensibilizar y proyectar el tema de la convivencia plasmando cuidados y recomendaciones para esta situación.

(...)

*El Coronel Carlos Guitierrez, Comandante del Departamento de Policía de Boyacá, inicia señalando que con motivo de las festividades del Municipio Pauna la Policía desplegó un apoyo considerable para atender las actividades en **razón al escaso número de miembros para atender estas fiestas el comando traslado veinticuatro (24) policías de apoyo** y la noche anterior se ordenó trasladar siete (7) policías de Otanche y veintitrés (23) más de Quipama para contar así con un total de sesenta y siete (67) Policías para atender las actividades en el Municipio de Pauna posteriores al suceso, número considerable en razón a los antecedentes que hay una vez analizados previendo las dificultades y siendo estas unidas que han apoyado otros municipios para evitar situaciones como las que se presentaron acá.*

(...)

El Coronel Buitrago Avella, Comandante del Batallón, señala que desde dos semanas atrás se hizo presencia en el caso urbano y en la zona rural del municipio a fin de realizar actividades preventivas que permitieran



garantizar la tranquilidad en la comunidad de la población civil, ... Cita un precedente en el cual en operaciones en conjunto con la Policía Nacional se logró la captura de cinco (5) sujetos que en la madrugada del día domingo habían dado muerte a un campesino en el sector los almendros en San Pablo de Borbur; refiere que el día anterior se encontraba en el Municipio de Pauna un pelotón de treinta y dos hombres al mando del teniente Mosquera en el casco urbano, en cuestión de cinco minutos se desplazaron desde la parte alta del perímetro urbano al lugar de los hechos... y como medida frente a este hecho el Coronel señala que las instrucciones que ha recibido por parte del Comandante de la Primera Brigada es aún mayor el aumento del pie de fuerza no solo en este Municipio sino en otros municipios donde se prevé actividades decembrinas como son Maripí y San Pablo de Borbur en apoyo a la misión institucional se continuará prestando apoyo a la función que cumple la Policía Nacional.

Frente a lo ocurrido el Coronel Buitrago comenta varias cosas: en primer lugar que si bien es cierto las personas a las cuales fue dirigido este hecho son de la misma población, de la misma comunidad, del mismo municipio no se justifica como de una o de otra forma anden armadas ante la presencia de muchas personas a sabiendas de que existe un decreto, una resolución que restringe el porte de armas y se considera que desde ese punto de vista se generan muchísimas cosas ... y uno deduce que las armas están en cabeza de quienes no debe portarse; las armas están en cabeza del estado y obviamente cuando su uso no es el legítimo o para el cual fueron dados sus permiso deben regresar al mismo estado, desde ese punto de vista el Ejército hace un mes se hizo una requisición al departamento de control de comercio de armas para que sobre esta persona se pudiera hacer un análisis de su comportamiento y estas armas volvieran al Estado... En el tercer lugar manifiesta que los dispositivos que consideraron tomar en conjunto con la Policía están orientados a que de una u otra forma estas personas no sigan armadas en el municipio independientemente del bando al cual pertenezcan o a la delincuencia común, con un trabajo integrado de reseña. (...)" (Negrilla y Subrayado fuera del texto original)

Así para el Despacho, se observa que los consejos de seguridad realizados antes de los hechos, evidencian la preocupación de las autoridades por la eventual



reactivación de la violencia en el occidente de Boyacá, pero esto no se puede constituir en que el hecho dañoso fuera previsible y resistible, siendo necesario resaltar que el lugar donde se realizó el festival era el polideportivo ubicado en la calle principal de la localidad, al que tiene acceso libremente la población, y adicionalmente, no existen pruebas que acrediten que se hubiera limitado el ingreso de los asistentes como si se estuviera en un escenario o recinto cerrado con entradas debidamente delimitadas.

Por lo que en este punto, cobra especial relevancia el concepto de la relatividad de la falla, concepto que fue esbozado y desarrollado por el **profesor Jean Rivero** en los siguientes términos:

*“El juez, para apreciarla [**se alude a la falla del servicio**], no se refiere a una norma **abstracta**; para decidir, en cada especie, si hay falta o no, él se pregunta, lo que en ese caso debía esperarse del servicio, teniendo en cuenta de la dificultad más o menos grande de su misión, de las circunstancias de tiempo (períodos de paz, o momentos de crisis), de lugar, de los recursos de que disponía el servicio en personal y en material, etc.*

*“De ello resulta que la noción de falla del servicio tiene un carácter relativo, pudiendo el mismo hecho, según las circunstancias, ser reputado como culposo o como no culposo”⁵⁴.
(Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Sobre el particular, la Sección Tercer del Consejo de Estado⁵⁵, ha precisado:

“Ahora, la obligación de seguridad que corresponda prestar al Estado en un evento determinado, conforme a la jurisprudencia que la Sala ha desarrollado desde vieja data, debe determinarse en consideración a su capacidad real de prestar ese servicio, atendidas las circunstancias concretas, bajo el criterio de que “nadie está obligado a lo imposible” (...) Con el fin de precisar aún más el concepto, la Sala, en providencia dictada antes de la expedición de la actual Constitución, señaló que el cumplimiento de las obligaciones del Estado debía examinarse a la luz del nivel medio que se espera del servicio, según su misión, las circunstancias y los recursos de que disponía, de tal manera que se presentaría la falla cuando el servicio se

⁵⁴ RIVERO, Jean. *Derecho Administrativo*. 1984. traducción de la 9ª edición. Caracas. pág. 304 y 305

⁵⁵ sentencia del 6 de marzo de 2008, exp. 14443. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



prestaba por debajo de ese nivel medio...” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De lo anterior, se colige que se relaciona con la imposibilidad de exigir de manera absoluta a la organización estatal, prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico, comoquiera que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una **protección personalizada** a cada individuo que integra el conglomerado social.

Además en cuanto del material probatorio allegado al expediente no se advierte que **existiera una amenaza concreta en contra de las víctimas y sus familiares**, por el contrario, según se señaló en uno de los consejos, personal de inteligencia encubierto había estado en la zona por un tiempo sin encontrar signos de alarma, o que los familiares y demandantes hubiesen presentado **solicitud especial de protección**, por el contrario según certifica el Comandante de la Estación de Policía de Pauna, en los archivos de la estación no se encontraron solicitudes de seguridad por parte de las víctimas con los hechos ocurridos el 9 de noviembre de 2013, en similar sentido informó el Jefe Seccional de Investigación Criminal DEBOY y el Jefe Seccional de Protección y Servicios DEBOY que en dichas dependencias no reposa requerimiento a la Policía de protección a Andrés Jacobo Murcia y Pedro Simón Rincón Salazar y sus familiares **ver específicamente la documental que reposa a folios 385-386.**

En consecuencia tanto las autoridades municipales como la Policía Nacional habían desplegado **actuaciones concretas** a fin de controlar los brotes de violencia que alertaban al municipio, es así que se decretó la restricción de porte de armas hasta el 31 de diciembre de 2013 y se promovieron marchas y mesas por la paz, situaciones previas a lo acaecido el 09/11/2013, sin que el menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), su Señor Padre y demandantes registraran solicitud de protección especial formal o informal por posibles amenazas y por el contrario el 10 de noviembre de 2013, fue dejado a disposición un arma de fuego (Sic) a través del oficio No 0454/S-2013-DEBOY-ESTOP-PAUNA 29 (fls. 376 a 377), con la respectiva novedad informada al Alcalde Municipal de Pauna por el Comandante de Estación de Policía de la localidad (fls. 378 a 384).

En tal sentido, no encuentra este Juzgado acreditado, cual fue la falla del servicio alegada por la parte demandante frente a **la inadecuada aplicación del**



plan de seguridad y convivencia o la falta de adopción de medidas de seguridad que garantizaran protección a la población en general y por el contrario está demostrado que frente a las festividades del Campesino Paunense, celebradas para el mes de noviembre de 2013, se encontraban activados los mecanismos de seguridad, que consistieron entre otros, en requisas y vigencia de la medida de prohibición de porte de armas, en virtud a que tanto la Policía Nacional, como el Ejército Nacional aumentaron el pie de fuerza, a fin de garantizar la protección a la ciudadanía, encontrándose verificado que para el día de los hechos hacían presencia en el casco urbano aproximadamente entre 30 Policías y 30 soldados del Ejército.

Y en ese orden de ideas, se presenta una clara ausencia o imposibilidad de imputación⁵⁶, a las demandadas por los hechos alegados por los demandantes, porque el daño no es atribuible a una conducta de la administración pública, por tal razón se negaran las pretensiones bajo el estudio de la falla en el servicio por la omisión del deber de cuidado y protección de la población, aspectos que también fueron atendidos por el Ministerio Público delegada en la rendición del concepto.

De igual manera, no se encuentra acreditado que lo acaecido el 09/11/2013, correspondió a un acto terrorista dirigido a una Institución de representación Estatal o persona de especial protección, pues, en el informe rendido al Comandante Segundo Distrito de Policía de Chiquinquirá, por el Comandante de la Estación de Policía de Pauna, relata los hechos ocurridos el 9 de noviembre de 2013 en el Municipio de Pauna, en los siguientes términos:

*“Respetuosamente me permito informar a mi mayor la novedad ocurrida el día de ayer 09/11/2013, siendo las 18:30 horas aproximadamente, en la Calle 6 No. 4-03 en la **vía pública frente** al establecimiento sin razón social billares, se presentó novedad explosión al parecer de granada de fragmentación, donde perdieron la vida en el lugar el menor JACOBO MURCIA CHAVEZ... presenta lesiones JAVIER MURCIA (...)”⁵⁷.*

⁵⁶ En la lógica tradicional, correspondería a la mal llamada ruptura del nexo causal, por la configuración de una causa extraña, que en sentir de la más calificada doctrina es un absurdo, pues la causalidad o existe o no existe, pero no se rompe. Al respecto, Oriol Mir Puigpelat señala: “... un nexo causal existe o no existe, pero no se puede interrumpir. La expresión “interrupción del nexo causal”, tan entendida en la ciencia y la jurisprudencia administrativa de nuestro país, es, pues, incorrecta, y está haciendo referencia, en realidad, a la interrupción (a la exclusión, mejor) de la imputación...” (La responsabilidad Patrimonial de la Administración Sanitaria, organización, imputación y causalidad. Primera edición, Ed. Civitas Madrid, 2000, Pág. 239.)

⁵⁷ Ver folios 376 a 377



Y en el Libro de Población y Minuta de Vigilancia de la Estación de Policía de Pauna, a la hora 6:30 del 11-2013 se dejó la siguiente anotación:

“A la hora y fecha aproximadamente me desplazo en compañía del personal de Policía de apoyo hacia sector de la Calle 6 No. Cale 4 sector del Polideportivo donde se escucha detonación fuerte al intentar llegar al lugar el personal de Policía fue objeto de intento de agresión tanto de tipo físico como armada ... en su contra impactos de arma de fuego de diferentes clases o calibres, impidiendo de esta forma por unos minutos llegar al lugar del hecho al fin después de unos minutos se llegó se acordona ... donde se halló al señor Jhon Edison Rodríguez quien perdió la vida en el lugar y se llega ante la información de la ciudadanía al Billar donde se hallaba herido Subintendente Benavides Olarte ... y Pt Agilar Henry adscritos al Sijin de Chiquinquirá (...)”

Con lo anterior, queda una vez reiterado que lo ocurrido en las Festividades del Campesino de Pauna el 09/11 de 2013, no fue producto de una, acción u omisión de responsabilidad de las demandadas, pues se constituye en un hecho aislado de desequilibrio de la población civil, sin que las entidades pudiesen haber previsto lo ocurrido y en consecuencia se generó de manera inesperada e irresistible sin haber sido dirigido especialmente a sujetos de protección especial.

Ahora bien, con **respecto a las medidas adoptadas para la prestación del servicio de salud** en casos de emergencia, se encuentra probado que la E.S.E CENTRO DE SALUD EDGAR ALONSO PULIDO SOLANO entidad prestadora del Municipio de Pauna, contaba con plan hospitalario de emergencias de fecha 2013 (fls. 216 a 255), con las respectivas acta que soportan la decisión (fls. 256 a 269) y de la cual se advierte:

“(...)

El plan Hospitalario de emergencias es una herramienta de diagnóstico, administrativa, organizacional y operativa, que le permite a las instituciones prestadoras de servicios de salud identificar por anticipado las necesidades y el empleo de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos a fin de trazar unos parámetros de acción simples: antes, durante y después de una emergencia con el fin de mitigar las consecuencias de las mismas.



Es así como la ESE CENTRO DE SALUD EDGAR ALONSO PULIDO SOLANO, del municipio de Pauna, quiere a través de este documento establecer las estrategias y actividades pertinentes para alcanzar objetivos concretos en un plazo determinado y en actividades definidas a partir del conocimiento y evaluación de una situación de emergencia.

(...)

7. ACTIVACIÓN DEL PLAN

SERVICIO O AREA: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE SALUD EDGAR ALONSO PULIDO SOLANO BOYACA.

NOMBRE DE QUIEN DILIGENCIA: LUIS ELADIO CUELLAR JIMENEZ

FECHA DE LA ACTUALIZACION: JULIO DE 2.013

(...)

ACTA No 04

Siendo las 05:00 p.m. del día 22 de octubre de 2013, en la sala de espera de consulta externa de la E.S.E. se dio inicio al desarrollo de la reunión general de personal de la E.S.E. Centro de Salud Edgar Alonso Pulido Solano del Municipio de Pauna, con el siguiente orden del día:

(...)

De igual manera la doctora Milena informa que como es costumbre cuando se celebran festividades en el municipio, necesita que todo el personal médico asistencial de la E.S.E. esté atento y disponible para cualquier evento que pueda presentarse en el desarrollo del Festival Campesino Paunense a desarrollarse los días 8, 9 y 10 de noviembre del presente año, para tal fin solicita al jefe Yair que coordine los turnos y disponibilidades de las auxiliares de tal forma que ese fin de semana estén atentas a cualquier llamado pues iniciando con la cabalgata del día viernes puede ocurrir algún accidente teniendo en cuenta que las personas que participan ingieren bebidas alcohólicas, así como los demás días en donde habrá afluencia de personas tanto del municipio como turistas, **comenta que atendiendo la solicitud verbal que le hicieron los médicos, para ese fin de semana del Festival Campesino se contratará el apoyo de otro médico teniendo en cuenta la demanda de servicios que surge por esos días, no ha concretado pero posiblemente es el médico rural de Briceño que esta de descanso ese fin de semana. De igual manera advierte a los médicos que deben permanecer dentro del municipio durante los días de las festividades y pese a que no estén de turno se requiere de su disponibilidad durante todo el tiempo, les recuerda a las auxiliares de enfermería encargadas de cada área que deben tener al día los stocks de**



Farmacia, urgencias, carro de paro, sala de partos, .ambulancia y demás, para lo cual deben con tiempo solicitarle a Marinela los insumos que requieran, resalta la **importancia de conocer totalmente el Plan Hospitalario de Emergencias el cual fue socializado hace un mes y por consiguiente todo el personal** debe tener claro las acciones a realizar en caso de una emergencia, las personas que no hayan estado en dicha socialización están en la obligación de leerlo y cualquier inquietud comentarla al ingeniero Eladio Cuellar para su aclaración pues es compromiso de cada uno estar informado y al tanto de cada uno de los procesos que se adelantan en la Institución.

(...)” (Negrilla y subrayado fuera del texto Original)

En virtud a lo anterior y conforme al registro médico, con respecto del menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D), al ingreso su condición general era en muy mal estado tanto así que minutos posterior al ingreso falleció, decretándose su deceso por el médico de turno, encontrándose la Institución con el personal para brindar la atención requerida.

Conforme a lo cual, tampoco se puede predicar que la atención brindada al menor ANDRES JACOBO MURCIA CHAVEZ (Q.E.P.D) y a su Señor Padre JAVIER ALIRIO, no se hubiese ajustado con los recursos y nivel de complejidad de la Institución, aspectos que tampoco tuvo una carga probatoria concreta por la parte demandante.

De la Prueba Traslada

Como quiera que la prueba trasladada, en los términos definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵⁸, sólo es susceptible de valoración, en la medida en que las mismas hayan **sido practicadas con presencia de la parte contra quien se pretenden hacer valer (principio de contradicción)**, o que sean ratificadas en el proceso contencioso administrativo, es posible, además, tenerlas en cuenta, si existe ratificación tácita, esto es que la demandada las haya solicitado, al igual que el demandante; lo anterior conforme al principio de lealtad procesal, como quiera que no resulta viable que si se deprecian con posterioridad,

⁵⁸ Sección Tercera, sentencia de 5 de junio de 2008, exp. 16174. De igual manera se pueden consultar las sentencias de 20 de febrero de 1992, expediente 6514 y de 30 de mayo de 2002 expediente 13476 y recientemente SECCION TERCERA- SUBSECCION A- Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON- Bogotá, D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)- Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01825-02(34349)B



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

esa parte se sustraiga frente a los posibles efectos desfavorables que le acarree el acervo probatorio.

Conforme a lo cual y con respecto al **presunto acto terrorista o investigación penal** por los actos delincuenciales en relación con lo ocurrido el 09 de noviembre de 2013 en el Municipio de Pauna, reposa en el plenario atendiendo la prueba decretada, el oficio DFALA No 20165700053441, suscrito por la Asistente de Despacho 8 de la Dirección de Fiscalía Especializada Antinarcoóticos y lavado de activos – Despacho 8 Antinarcoóticos, al cual se le anexan 6 carpetas debidamente foliadas y de las cuales se realiza la siguiente descripción:

Anexo N° 6	Contiene la carpeta de la investigación desde el folio 1 a 153
Anexo N° 5	Contiene la carpeta de la investigación desde el folio 1 a 262
Anexo N° 4	Contiene la carpeta de la investigación desde el folio 1 a 323
Anexo N° 3	Contiene la carpeta de la investigación desde el folio 1 a 301
Anexo N° 2	Contiene la carpeta de la investigación desde el folio 1 a 301
Anexo N° 1	Contiene la carpeta de la investigación desde el folio 1 a 276

Destacando de la documental, como del reporte de iniciación – FPJ-1, los siguientes aspectos:

“(…)

Siendo las 18:50 horas del día de hoy 09 de noviembre de 2013 la central de radio de la Policía Nacional nos reporta que en el Municipio de Pauna se presentó una explosión al parecer por artefacto explosivo y donde al parecer hay personas muertas y heridas, por tal motivo personal de la unidad básica de investigación criminal sijin al mando del señor intendente... se desplaza hasta dicho municipio con el fin de establecer los hechos ... es así como siendo las 20:00 horas del 09 de noviembre del presente año arrimamos al municipio de pauna donde se recibe un lugar de los hechos acordados con cinta reflectiva y seguridad por parte de la policía nacional de la estación de pauna ...

(...)⁵⁹.

De igual manera, de la entrevista registrada en el formato FPJ-14 de fecha 17/01/2013 de la Señora ANA MERCEDES SALAZAR BALLEEN, se extrae:

⁵⁹ Ver folios 1 y 3 del Anexo N° 1.



"(...)

CONTESTO: Nosotros llegamos al pueblo como en todos los años, a participar del festival campesino Paunense ya que en un festival muy reconocido a nivel nacional y departamental y pues llega mucha gente ... todos viajamos de Bogotá, yo ya estaba allá porque estaba en periodo de sesiones ... llegaron a participar del festival, **Pedro mi esposo también llegó el viernes porque se iniciaba la cabalgata y estuvo compartiendo con nosotros desde el viernes 8 de noviembre** ... participamos en la noche en la verbena que hubo hasta el amanecer esal saado descansamos un rato en la casa ... y Pedro salió a compartir con la gente porque el casi ahora no va al pueblo, no pudo volver porque estuvo vinculado a un proceso del cual fue exonerado pero comenzaron dificultades ... sin embargo en el sábado compartió con nosotros, siempre llegamos a compartir con la familia a la esquina donde sucedieron los hechos porque esa casa es de una hermana mía y de mí cuñada. Nos encontramos todos en círculo con amigos y familiares como todos los años departieron una cerveza, un trago y en eso de las seis y veinte de la tarde en medio de tanto movimiento de gente porque había mucha y cuando llega Pedro llega más gente porque les da trago y cómoda. En ese mometo había mucha gente yo estaba ahí con Pedro, con Wilson Peña, con la esosa de el, con Herlinda ... como era temprano todavía no nos habíamos ido a la plaza donde empezaba la fiesta, estaba entre oscuro y claro pues nosotros nunca nos imaginamos de lo que iba a suceder y estábamos confiados, Pedro tenía unos muchachos que trabajaban con él y lo estaban acompañando, cuando se escuchó fue la explosión, vimos que algo sí cayó como al centro porque todos estábamos en círculo y ya exploto, todo mundo entrocasos, gritaban, yo quede muy aturdida veía solo humo ... mi hijo Pedro Simón Rincón en ese momento estaba ahí, no hacía ni cinco minutos que se había sentado en la silla donde yo estaba, cuando esa explosión lo que yo hice fue coger a Pedro con una sobrina que llegó al momento y lo llevo hacia la parte de adentro de la casa. Lo miramos que estaba mal herido, ... ellos salieron rápido a auxiliar a mi hijo y a mi sobrino Jair que quedo mal herido...yo realmente o, el único muchacho que estuvo ahí era una persona a la que no conocíamos y que quería brindarnos el trago pero llegó el mudo del pueblo y le dio a entender con señas que se retirara y él fue el que continuo sirviendo trago a la gente ... a ese muchacho nunca lo había vistoy tampoco le puse mucho cuidado ... **que fue un**



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

atentado terrorista contra nuestra familia por el hecho de estar Pedro Nel Rincón, en pana (Sic) y nosotros compartiendo como tal porque somos una sola familia, Pedro Nel, no tiene familia en Pauna, la familia que tiene es mi familia porque somos muchos años que hemos compartido y él ha compartido conmigo porque yo soy nacida en Pana y nos querían acabar a todos... todo fue muy premeditado porque quienes nos hicieron eso sabían y tenían muy claro que si Pedro estaba en Pauna, iba era a compartir con nosotros no estaba con su familia sino con la mía ... momentos antes de que estallara el artefacto explosivo pasaban por el lugar unos señores miembros de la Policía que muy amablemente se acercaron, nos saludaron a todos ...
(...)”⁶⁰ (Negrilla y subrayado fuera del texto)

En virtud a la documental que reposa en los anexos de la investigación penal, prueba debidamente decretada e incorporada y conforme a la declaración en cita de una de los testigos presenciales y directos de la ocurrencia de lo acaecido el 09/11/2013, NO encuentra este Juzgado, probado que efectivamente lo ocurrido y que generó la reclamación del medio de control de la referencia sea producto de un atentado terrorista dirigido contra las entidades demandadas o en su defecto contra una persona representativa de las Entidades Estatales o que hubiese tenido una protección especial.

Pues en efecto y con mediana claridad, se encuentra probado que los hechos del 09/11/2013, fueron asilados a un conflicto armado interno o a una guerra previamente establecida, siendo así que en las sesiones del Consejo de Seguridad y de convivencia celebrados de manera previa a la ocurrencia del siniestro, se registró que la localidad llevaba casi cuatro años, donde no se registraban muerte por actos violentos en la jurisdicción del Municipio de Pauna.

Concordante con lo anterior y específicamente frente al tema de la denominada Guerra Verde, argumento de la parte demandante, se advierte que efectivamente el Señor Pedro Nel Rincón para la fecha de los hechos, se encontraba en el Municipio de Pauna en una esquina cerca de donde se produjo la explosión del artefacto, sin embargo de igual manera se encuentra probado que las demandadas previendo tal situación, con registro del acta No. 11 el Consejo

⁶⁰ Ver folios 54 a 58 del Anexo N° 2, contenido de la carpeta 2 de la investigación penal.



Extraordinario de Seguridad y Convivencia Ciudadana de 7 de noviembre de 2013, particularmente señalaron:

“(...) Alerta de seguridad: respecto al tema de los señores Pedro Rincón y Maximilaino Cañón estar alerta y en lo posible que hayan Policías encubiertos ...

La Secretaria de Gobierno solicitó al Comandante informara cuanto personal de apoyo tendrá para estas festividades, a lo que el Comandante respondió que no tiene conocimiento, pero que pueden ser aproximadamente de 15 a 20 unidades más los que están en la Estación de Policía y que para el día de mañana tendrá una reunión en la ciudad de Chiquinquirá donde le definirán el personal de apoyo que tendrá a su cargo. Señaló que él solicitó apoyo con unidades de carabineros, unidades de investigación criminal SIJIN, personal civil también unidades de tránsito, lo ideal es mantener el servicio las 24 horas ...

Porte de armas: La Secretaría de Gobierno señaló que sigue vigente la Resolución de la Brigada que prohíbe el porte de armas y rige hasta el día 31 de diciembre por lo que solicitó a la Policía dar cumplimiento a la misma...”⁶¹

A su turno, se encuentra la orden de servicios No. 016 /DEBOY –DCHI-38-16 de fecha 7 de noviembre de 2013, para la vigilancia y control Policial con motivo de las Ferias y Fiestas del Campesino que se llevaran a cabo en el Municipio de Pauna Boyacá, en la cual se consignó:

“(...

Activar mecanismos de seguridad para brindar un excelente servicio policial durante las festividades del campesino del Municipio de Pauna Boyacá, ejecutar planes de registro e identificación de personas, vehículos y motocicletas, registro establecimientos públicos, talleres, patrullaje, acompañamiento, escoltas, control, sector comercial, bancario y residencial, cubrir e instalar dispositivo en los diferentes eventos públicos, salvaguardando la vida, honra y bienes de la

⁶¹ Ver específicamente folios 329 a 332 del Cuaderno Principal.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE TUNJA**

*Reparación Directa
Rad: 2016-00202*

comunidad boyacense (...)⁶². (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Información que se relaciona con la distribución de personal de apoyo, descrita así:

"(...)

No.	UNIDAD	DISPOSITIVO	SEXO	PROCEDENCIA	TOTAL
01	PAUNA	01-15-4	M	APOYO	20
02	PAUNA	0-2-9	M	ESTACIÓN PAUNA	11
		TOTAL			31

(...)"⁶³

Insistiéndose en que tanto las autoridades municipales como la Policía Nacional habían desplegado actuaciones **concretas** a fin de controlar los brotes de violencia que alertaban al municipio de Pauna en términos generales o especialmente frente a la mal denominada Guerra Verde.

Así mismo que el suceso del 09 de noviembre de 2013, no se generó contra ninguna persona con protección especial, es así que en cuanto del material probatorio allegado al expediente no se advierte que existiera una **amenaza concreta** en contra de las víctimas y sus familiares, por el contrario, según se señaló en uno de los consejos, personal de inteligencia encubierto había estado en la zona por un tiempo sin encontrar signos de alarma determinados o dirigidos contra una persona en particular.

Concordante en el sub examine no existe prueba que por parte de las víctimas o sus familiares se hubiera presentado solicitud especial de protección, y por el contrario según certifica el Comandante de la Estación de Policía de Pauna, en los archivos de la estación no se encontraron solicitudes de seguridad por parte de las víctimas con los hechos ocurridos el 9 de noviembre de 2013 y con respecto del Señor Pedro Nel Rincón Castillo, solo hasta el 10 de febrero de 2014, la Fiscalía Tercera Especializada de Tunja, informó a la esposa que la solicitud medida de protección se realizó conforme al oficio 071 del 05/02/2014, lo anterior tiene soporte a folio 93 del Anexo N°3.

⁶² Ver Anexo N° 1

⁶³ Ver folio 383



Por lo tanto, este Despacho, advierte que no se acreditaron los hechos que sirvieron de fundamento a las pretensiones de la demanda, puesto que la parte interesada no aportó pruebas ni desplegó actividad alguna tendiente a que se allegaran los medios de prueba necesarios para determinar la imputación del daño a la Administración Pública, representada por las demandadas, todo lo contrario, es evidente que en este caso se trató de un hecho de un tercero, y como tal siempre una causal de exclusión de imputación de responsabilidad; en consecuencia, se negaran todas las súplicas de la demanda.

Sobre la carga de **probar la falla del servicio en la responsabilidad estatal ampliamente desarrollada en el acápite considerativo y para el caso en concreto es importante destacar al Doctrinante Ramiro Bejarano Guzmán⁶⁴**, de la siguiente manera:

“En el marco de las deliberaciones de este importante evento académico, corresponde presentar el estado actual de cómo han probarse los elementos de la responsabilidad, a efectos de que sea factible deducir responsabilidad de una entidad. En este amplísimo tema y abordar todos los problemas y vicisitudes que se pueden presentar en el debate probatorio es inalcanzable en el marco de este documento; por lo tanto nos limitaremos a efectuar un análisis de la carga probatoria relacionada con el elemento específica de la responsabilidad, esto es, la falla en el servicio, sin la cual no es posible declarar responsabilidad alguna en el régimen de responsabilidad subjetiva del Estado, y sobre el que no ha habido un criterio inequívoco en materia de carga probatoria.

(...)

El asunto toma importancia no solo por todo lo que ha discernido la jurisprudencia al respecto, sino por el artículo 167 del CGP, que definió el criterio principal de que al actor le incumbe probar los supuestos de hecho de las normas que pretenden se apliquen en su favor, menos que el Juez, de oficio o a petición de parte, advierta que la práctica de una prueba

⁶⁴ Dr. Henao De la responsabilidad extracontractual del Estado – XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo – Universidad Externado de Colombia – Juan Carlos Henao y Andrés Fernando Ospina Garzón – Primera Edición Septiembre de 2015.



decretada resulta difícil para una de las partes pero sí viable para su contraparte.

(...)

De entrada, entonces, es preciso concluir que en materia de la responsabilidad estatal, cualquiera sea el régimen de responsabilidad (objetivo o subjetivo), el Juez debe velar porque se pruebe el daño antijurídico en los términos del artículo 90 de la Carta Política y su imputación, causal y jurídica al Estado, para efectos de deducir o rechazar el pedimento de responsabilidad de una entidad pública.

En este sentido, podía afirmarse que el inciso I del artículo 167 del CGP ha previsto como regla general que el actor debe probar los elementos que atañen a la responsabilidad estatal. Esto traduce que en régimen de responsabilidad subjetiva del Estado se reafirma el mecanismo de la falla probada, en virtud del cual incumbe al actor probar los supuestos de hecho de las normas jurídicas en que se sustenta la responsabilidad. Hasta allí no hay novedad alguna en cuanto a lo que viene sosteniendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que en el inciso Iº del artículo 167 del CGP ninguna modificación ha suscitado la postura jurisprudencial vigente.

(...)

No hay duda que el aporte del artículo 167 del CGP es valioso, no solo por la claridad, sino por su talante garantista. *En efecto, de las vacilaciones y constantes contradicciones de la jurisprudencia en materia de cómo probar la falla a efectos de atribuir responsabilidad al Estado, la legislación ha pasado a un sistema claro, nítido, factible de ejecutar, como lo es el de la carga dinámica de la prueba. Es más, sin que importe el régimen de responsabilidad (objetiva y subjetiva), la carga probatoria de los elementos de responsabilidad, daño antijurídico e imputación (causal y jurídica), de acuerdo a la previsión del artículo 167 del CGP (...)"⁶⁵ (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

⁶⁵ Páginas 237 a 267



Finalmente y con respecto a los **medios exceptivos formulados** por las demandadas, este Juzgado debe precisar que tal como fue indicado en la audiencia inicial celebrada el 15 de septiembre de 2016, no se invocó por ninguna de las demandadas excepción previa, conforme a lo cual el estudio se dejó a resolver con el fondo el asunto.

Ahora bien, respecto de las excepciones de fondo, la referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: "*incumbit probatio qui dicit non qui negat*", aspectos que actualmente la norma procesal contempla en el artículo 167, y que traducen que en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico **debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante** como fue ampliamente expuesto a lo largo de esta decisión.

Sin embargo en el contexto de la actividad proactiva del derecho, donde el demandado no debe ser un ser un sujeto inerte, **da paso a que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa**, pues en una actividad dinámica de los extremos en Litis, si aquella parte no cumple con su *onus probandi*, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su *causa petendi*; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las **normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa**, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses o favorable si es el extremo demandado.

Por lo anterior, la formulación de las excepciones de fondo, se constituyen en el eje central de la defensa y como todo argumento debe ser probado y en consecuencia la esencia de la procedencia reviste importancia cuando la manifestación está debidamente acreditada.

En tal sentido, sí la formulación del medio exceptivo, solo está encuadrada en argumentación sin que se acredite el dicho, no es procedente que el Operador



Judicial pueda aceptar la invocación a su favor, porque solo se está constituyendo en alegaciones de amparo a sus interés.

Conforme a lo cual y para el caso en concreto, sí bien la decisión que adopta este Juzgado dentro del medio de control de la referencia, es negar la totalidad de las pretensiones, no es procedente la declaratorio de los medios exceptivos formulados en las respectivas contestaciones por las partes demandadas.

Concordante y conforme a la formulación de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL** (fls. 353 a 365), al descorrer el traslado e invocar la *“Ocurrencia del insuceso por el hecho exclusivo de un tercero causa determinante y eficiente del daño y la excepción genérica”*, si bien dentro del plenario se logró acreditar que lo acaecido en el Municipio de Pauna el 09 de noviembre de 2013, no correspondió a un acto terrorista, pues no estaba dirigido contra de manera clara contra alguna representación Estatal o persona de protección especial.

Tampoco se ha **logrado acreditar** que en efecto la ocurrencia del desafortunado suceso correspondió a un tercero, pues actualmente y conforme a la documental que reposa en los cuadernos de anexos, la Fiscalía General de la Nación a través del delegado competente, está **adelantando la correspondiente investigación** para el esclarecimiento de los hechos, por ello hasta no contar con una decisión en firme y concreto respecto de lo acaecido el Pauna el 09/11/2013, no se podría declarar la excepción de hecho exclusivo de un tercero, pues si bien no se probó la falla del servicio ni ningún otros título de responsabilidad dentro del presente estudio, se encuentra en curso determinar si la ocurrencia fue producto de un tercero determinado o indeterminado, por lo cual se despacha negativamente el decreto del medio exceptivo formulado.

Ahora bien, con respecto a los medios exceptivos del Municipio de Pauna que denomino, *“Ausencia de análisis o valoración alguna en el contenido fáctico y jurídico de la demanda para que procedan las pretensiones condenatorias en contra del Municipio de Pauna – Inexistencia de las Obligaciones a Indemnizar”* (fls. 311 a 314), los mismos no reúnen las características de una excepción, pues solamente se limitan a ser argumentos de defensa.



Pues la demandada desconoce que cualquier persona que valore que alguna decisión, acción, omisión etc, afecte un derecho subjetivo pueda hacer uso de acudir a la administración de justicia para obtener un reconocimiento, en tal sentido no encuentra este Juzgado relación de los medios exceptivos como la argumentación dada para su procedencia a la cual no la acompaña de manera concreta un medio de prueba que pueda reconocer la existencia de las excepciones formuladas, por lo tanto también se negaran las excepciones formuladas por la apoderada del Ente territorial.

Así las cosas, el Despacho considera que ninguno de los medios exceptivos formulados por las demandadas tiene la calidad de ser excepciones de fondo en cuanto no suponen el previo derecho del demandante que a posteriori y como consecuencia de un hecho nuevo y probado abate la prosperidad total o parcial de la pretensión, además porque el interesado en el decreto no desarrollo un concepto claro, limitándose a enfocarla en argumentos de defensa que fueron atendidos cuanto se resolvió el caso concreto.

CONCLUSIÓN

Para concluir y en consecuencia resolver el problema jurídico planteado atendiendo el marco normativo, criterios jurisprudenciales y material probatorio, se advierte que con el material probatorio que obra en el presente caso, no es posible deducir que la Policía Nacional, ni el Municipio de Pauna, prestaron inadecuadamente el servicio de protección y vigilancia en el lugar donde sucedieron los hechos del 09/11/2013.

De igual manera, se reitera que ese día se estaba realizando el XXII Festival Campesino Paunense en el perímetro urbano del Municipio, al que tenía acceso ilimitado la ciudadanía, toda vez que la finalidad del mismo era la recreación, esparcimiento y la difusión de la cultura de la región.

Igualmente, es necesario resaltar que el lugar donde se realizó el festival era el polideportivo ubicado cerca a la calle principal de la localidad, espacio público al que tiene acceso libremente la población, y adicionalmente, no existen pruebas que acrediten que se hubiera limitado el ingreso de los asistentes como si se estuviera en un escenario o recinto cerrado con entradas debidamente delimitadas, y tal



como se expuso en la parte considerativa, sobre este aspecto cobra mayor relevancia el concepto de la relatividad de la falla.

En criterio de este Juzgado, en el caso concreto la Policía Nacional y el Municipio de Pauna, cumplieron de manera razonable la obligación de protección y seguridad que tenía respecto de la ciudadanía que asistió al evento cultural, toda vez que el análisis serio y detenido de los medios de convicción, permite plenamente dar por acreditado que las entidades demandadas desplegaron las medidas adecuadas y necesarias para prestar el servicio de vigilancia, tanto así que reposan actas previas y medidas de restricción de porte de armas desde junio de 2013 con vigencia hasta 31 de diciembre de ese mismo año, previendo cualquier aspecto de seguridad.

En efecto, se probó que se efectuaron operaciones de requisa e inteligencia, circunstancias que demuestran que las actuaciones de las demandadas fueron acordes con sus deberes, es decir, desde el punto de vista lógico o formal y material, cumplió a cabalidad e íntegramente con las medidas de prevención y protección a las que estaba obligado, de lo contrario, se le estaría endilgando una obligación de imposible cumplimiento al Estado, en los términos de la relatividad de la falla del servicio.

COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

Por último, como en el presente caso se niega la totalidad de las pretensiones de la demanda, el Despacho, atendiendo a lo establecido en el artículo 365 del C.G.P. aplicable por remisión expresa dispuesta en el artículo 188 del C.P.A.C.A., **condenará en costas a la parte demandante**, cuya liquidación deberá elaborarse por Secretaría, en los términos previstos en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Finalmente, conforme a lo **prevé actualmente** la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo **PSAA-16- 10554⁶⁶**, expedido el 05 de agosto de 2016, se fijará como valor de las agencias en derecho el 4% del valor estimado en las pretensiones que corresponde al indicado en el introductorio a favor de las entidades demandadas en partes igual.

⁶⁶ "Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho"



DE OTROS ASPECTOS

Tal como fue destacado tanto en la actuación procesal, como en la parte considerativa, dentro del presente medio de control, se encuentra surtiendo estudio del **recurso de apelación en el efecto devolutivo** sobre la negativa de unas pruebas y al efectuarse consulta en el sistema de gestión Siglo XXI, se aprecia que el conocimiento de la apelación del auto le correspondió al Despacho N° 4 del Magistrado Dr. FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS.

Conforme a lo cual y en caso de que la presente sentencia, sea objeto de recurso de aplicación, en los términos del artículo 323 del CGP⁶⁷, se **requiere que por Secretaría de este Despacho se registre al momento del envío del expediente la novedad**, teniendo en cuenta lo reglado en materia de adjudicación, en el **Acuerdo N° PSAA06-3501 de julio de 2006**⁶⁸ proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual refiere que cuando un asunto fuere repartido por primera vez en segunda instancia, en todas las demás ocasiones en que deba volver al superior funcional, el negocio corresponderá a quien se le repartió inicialmente.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Tunja, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR no prosperas las excepciones denominadas *“Ocurrencia del insuceso por el hecho exclusivo de un tercero causa determinante y eficiente del daño y la excepción genérica y Ausencia de análisis o valoración alguna en el contenido fáctico y jurídico de la demanda para que procedan las pretensiones condenatorias en contra del Municipio de Pauna – Inexistencia de las Obligaciones a Indemnizar”*, formuladas respectivamente por cada una de las demandadas, por lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: NIÉGUESE la totalidad de las pretensiones, ateniendo todas las consideraciones en precedencia.

⁶⁷ “(...) **En caso de apelación de la sentencia, el superior decidirá en esta todas las apelaciones contra autos que estuvieren pendientes, cuando fuere posible (...)**”

⁶⁸ “Por el cual se reglamenta el reparto de los asuntos de conocimiento de los juzgados Administrativos”.



TERCERO: Condénese en costas a la parte demandante de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Líquidense por Secretaría y sígase el trámite que corresponda.

CUARTO: En los términos del acuerdo **PSAA-16- 10554** y para efectos cumplir lo ordenado en el numeral anterior fíjese como agencias en derecho la suma del 4% del valor estimado en las pretensiones, a favor de las entidades demandadas en partes iguales.

QUINTO: NOTIFÍQUESE por secretaría del contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del CPACA, art 291 No 1 y 295 del C.GP .

SEXTO: Cumplido lo anterior archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

SÉPTIMO: Por Secretaría y en caso de que la presente decisión sea objeto de recurso de apelación, procédase con lo indicado en el acápite de otros aspectos en concordancia con lo preceptuado en el artículo 323 del CGP y del **Acuerdo N° PSAA06-3501 de julio de 2006.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
Juez

