

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / APELACIÓN DE LA SENTENCIA / MUERTE DE CIVIL / EXPLOSIÓN DE ARTEFACTO EXPLOSIVO / ATENTADO TERRORISTA / CONFLICTO ARMADO / CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO / VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS / MEDIDAS DE PROTECCIÓN / INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / RESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / PROCEDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHO DE TERCERO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR ACTO TERRORISTA / IMPREVISIBILIDAD DEL HECHO DEL TERCERO / IRRESISTIBILIDAD DEL HECHO DEL TERCERO**

La Sala revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar declarará la responsabilidad del Estado por la muerte de [...], porque encuentra que: el perjuicio causado a los demandantes es antijurídico dada su particularidad y gravedad y, es imputable a la Policía Nacional, que era una de las autoridades responsables de garantizar la vida e integridad de los habitantes de la ciudad en la cual se desarrolló la actividad del candidato presidencial el día del atentado. Las pruebas obrantes en el expediente evidencian que el atentado no era un evento imprevisible para las autoridades, y el daño tampoco tenía la condición de irresistible. El Estado, a través de la Policía Nacional, tenía la obligación de: determinar si contaba con los medios necesarios para permitir el desarrollo de la actividad electoral sin poner en riesgo la vida e integridad de los miembros de la comunidad, no obstante ser conocedora de que ya se había presentado un atentado y se contaba con informes de inteligencia sobre la posibilidad de que ocurriera otro, y fuera de gran magnitud; al programarse la actividad en tales condiciones, debía establecer de manera imperativa, oportuna, detallada y estricta, cuáles eran los sitios en los cuales podía desarrollarse y cuáles eran las rutas por las que debía desplazarse el candidato con su esquema de seguridad, para evitar que se realizaran atentados en su contra y para no poner en riesgo a los residentes de Barranquilla; compartir oportunamente esta información con las demás autoridades (particularmente el Ejército y el DAS) para que pudieran realizarse las labores de seguridad previa en las rutas determinadas y, ejercer su autoridad, impidiendo que se alterara el programa establecido, con el objeto de prestarle seguridad a la comunidad y al candidato, lo que incluía suspender su desarrollo, si la actividad no se cumplía conforme con lo previsto.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

La Sala estudiará de fondo las pretensiones porque la acción se presentó dentro del lapso de dos años contemplado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136 NUMERAL 8

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / PROCEDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHO DE TERCERO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR ACTO TERRORISTA / IMPREVISIBILIDAD DEL HECHO DEL TERCERO / IRRESISTIBILIDAD DEL HECHO DEL TERCERO**

El artículo 90 constitucional señala que <<El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas>>. Del anterior precepto se extrae que para declarar la responsabilidad estatal no es suficiente la existencia de un daño pues, además, se requiere que el mismo sea imputable al Estado por acción u omisión. La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 20 de junio de 2017 precisó que para la declaratoria de responsabilidad estatal por daños causados por actos violentos de terceros es <<necesario que exista una razón de atribución para imputarle responsabilidad al Estado por los daños padecidos por la víctima>> y que, en estos casos, <<la solidaridad no puede ser el fundamento único y autosuficiente para atribuir la responsabilidad al Estado>>, pues, de serlo, el juez <<estaría no solo desconociendo sus límites competenciales sino creando una nueva fuente de responsabilidad del Estado>>. El daño derivado de un acto terrorista es causado por el hecho de un tercero, por lo que en principio no es imputable al Estado. Sin embargo, el Estado debe responder si se demuestra que tal hecho no resultaba imprevisible ni irresistible y que las autoridades públicas, ejerciendo sus potestades constitucionales y legales, o adoptando las medidas a su alcance, podían evitarlo. En consecuencia, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la responsabilidad patrimonial del Estado de reparar integralmente los perjuicios por un acto terrorista solo puede declararse cuando está acreditado que éste le es imputable por haber sido causado por acción u omisión de sus agentes.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 90**

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la declaratoria de responsabilidad estatal por daños causados por actos violentos de terceros, cita: Consejo de estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 20 de junio de 2017, rad. 18860, C. P. Ramiro Pazos Guerrero

**PERJUICIO MORAL / PERJUICIO MORAL POR MUERTE / RECONOCIMIENTO DEL PERJUICIO MORAL / RELACIÓN AFECTIVA PARA LA INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL**

Según los criterios unificados por la Sección Tercera de esta Corporación, la indemnización por perjuicio moral por muerte asciende a: (i) 100 SMLMV para la compañera permanente, padre e hijos y (ii) 50 SMLMV para los hermanos. Además del parentesco, se demostraron las relaciones de trato y afecto de la víctima directa con sus familiares [...]. Lo anterior permite deducir la existencia de perjuicio moral a favor de los demandantes (con excepción de [...]) y, en consecuencia, se reconocerán [...].

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la tasación de perjuicios morales, cita: Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, rad. 36149, C. P. Hernán Andrade Rincón.

**PERJUICIO MATERIAL / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MATERIAL / DAÑO EMERGENTE / ACREDITACIÓN DEL DAÑO EMERGENTE / IMPROCEDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DEL DAÑO EMERGENTE / NIEGA EL RECONOCIMIENTO DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE DAÑO EMERGENTE**

La parte demandante solicitó a título de daño emergente el reconocimiento de [...], suma que [...] solicitó en préstamo a [...]. La Sala niega reconocimiento de este

perjuicio, pues si bien se allegó con la demanda letra de cambio [...] por dicho valor, dicha prueba es insuficiente para demostrar que el crédito se utilizó para gastos relacionados con la lesión o muerte de [...].

### **PERJUICIO MATERIAL / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MATERIAL / LUCRO CESANTE / RECONOCIMIENTO DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE**

La parte demandante solicitó a favor de la compañera permanente e hijos de la víctima directa el monto que el señor [...] devengaba en su actividad profesional como conductor. Al respecto, la Sala precisa que no obra en el proceso prueba de los ingresos que devengaba la víctima por su oficio, pero sí se demostró que desempeñaba una actividad productiva al momento de su muerte. Por lo anterior la Sala liquidará el lucro cesante con base en la presunción del salario mínimo legal vigente [...]. Para calcular la renta sobre la que se liquidará el perjuicio, al salario mínimo se le agregará el 25% por concepto de prestaciones sociales y luego se le restará el 25% por concepto de los gastos personales de la víctima directa [...]. La Sala procederá a liquidar el lucro cesante teniendo en cuenta el acrecimiento y seguirá los criterios de liquidación de la sentencia de unificación sobre la materia. Para calcular el periodo durante el cual las víctimas indirectas serán beneficiarios de la indemnización, la Sala comparará el tiempo indemnizable para la compañera permanente y el del menor de los hijos, y tomará el mayor de ellos [...].

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el reconocimiento del perjuicio material en la modalidad de lucro cesante con acrecimiento, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación de 15 de abril de 2015, rad. 19146, C. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

**NOTA DE RELATORÍA:** Providencia con aclaración de voto de los consejeros Alberto Montaña Plata y Ramiro Pazos Guerrero.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2002-01844-01(45283)**

**Actor: FANY CAVADIA LAGARES Y OTROS**

**Demandado: EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS), DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Y DISTRITO DE BARRANQUILLA**

## Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

**Tema:** Responsabilidad por atentado terrorista dirigido contra un candidato presidencial. Se revoca la sentencia de primera instancia y se condena a la Policía Nacional a indemnizar perjuicios como quiera que el atentado era previsible, y la Policía Nacional no adoptó medidas dirigidas a controlar el riesgo que tal actividad representaba para la comunidad, ni ejerció su autoridad para asegurar su estricto cumplimiento.

### SENTENCIA

---

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 12 de abril de 2012 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Descongestión, que negó las pretensiones de la demanda.

La Sala es competente para proferir esta providencia porque en ella se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que conoció el proceso en primera instancia, en razón a la cuantía estimada en la demanda<sup>1</sup>.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. Posición de la parte demandante

1.- La demanda que dio origen a este proceso fue interpuesta el **25 de julio de 2002** por el grupo familiar de Donaldo Piscioti Duarte (víctima directa). Se dirigió contra el Ejército Nacional, Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante el DAS), el Departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla con el fin de obtener la indemnización de perjuicios por la muerte de Donaldo Piscioti Duarte como consecuencia del atentado mediante artefacto explosivo dirigido contra el candidato a la presidencia Álvaro Uribe Vélez, ocurrido el 14 de abril de 2002 en la ciudad de Barranquilla.

2.- En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

<< Que se declare administrativa y extracontractualmente responsables a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – DISTRITO INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA** de los perjuicios morales, afectivos y materiales causados a la demandante **FANY ISABEL CAVADIA LAGARES**, sus menores hijos **DIEGO ARMANDO PISCIOTTI CAVADIA, YULIETH PAOLA PISCIOTTI CAVADIA; MARIA DEL CARMEN DUARTE GARCÍA, DONALDO PISCIOTTI ALVARADO,**

---

<sup>1</sup> Según el numeral 6 del artículo 132 del C.C.A., los tribunales administrativos conocen en primera instancia las demandas de reparación directa cuya cuantía excediera los 500 SMLMV, que al momento de presentar la demanda ascendía a \$154.500.000. En el caso concreto la cuantía se estimó en \$640.900.000

en su propio nombre y en representación de la menor **ESTELLA PISCIOTTI DUARTE; CLAUDIA PISCIOTTI DUARTE, HERNANDO PISCIOTTI DUARTE, VILMA PISCIOTTI DUARTE, ANA EDA PISCIOTTI DUARTE, CARMENZA PISCIOTTI DUARTE;** con ocasión de la falla en el servicio que fue objeto el señor **DONALDO PISCIOTTI DUARTE,** como consecuencia del atentado que mediante artefacto explosivo se realizó el 14 de abril del cursante año, contra el candidato y hoy presidente electo de la República de Colombia Dr. **ALVARO URIBE VELEZ.**  
(...)

Que como consecuencia de la declaración anterior, la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – DISTRITO INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA** pagará a los actores por concepto de lucro cesante y daño emergente, como se discrimina en la sección “**estimación razonada de la cuantía**” los perjuicios ocasionados por la falla del servicio.

La cifra que resultare probada en autos por el lucro cesante y el daño emergente, deberá ser liquidada en los términos previstos por la ley y la jurisprudencia. Se tendrán en cuenta los intereses legales y de mora, y la correspondiente indexación, desde la fecha en que se produjo el daño hasta cuando el pago se haga efectivo.

Que también como consecuencia de las declaraciones anteriores, se disponga que la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – DISTRITO INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA,** son responsables del perjuicio moral subjetivado, equivalente en salarios mínimos legales mensuales para el actor y para cada uno en suma igual de los accionantes pertenecientes a su núcleo familiar, en la fecha de ejecución de la sentencia condenatoria.

Que en virtud de esta demanda, se condene a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – DISTRITO INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA** a pagar los intereses bancarios, corrientes y moratorios, en los términos previstos por el artículo 177 del C.C.A., para lo cual se tendrá en cuenta lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en sentencia C-188 de fecha 29 de marzo de 1999.

Que el valor de las condenas aquí señaladas, se actualicen al ejecutoriarse la sentencia con base en el IPC (índice de precios al consumidor) para compensar la pérdida de valor adquisitivo de la moneda (Artículo 178 C.C.A.)>>

3.- Las pretensiones se fundaron en las siguientes afirmaciones:

3.1.- El **14 de abril de 2002** se produjo una explosión provocada en el puente ubicado en la carrera 46 con calle 30 en la ciudad de Barranquilla, Atlántico.

3.2.- El hecho constituyó un <<acto terrorista>> dirigido contra Álvaro Uribe Vélez y consistió en la detonación de un artefacto explosivo al paso del esquema de seguridad del entonces candidato presidencial.

3.3.- Donald Pisciotti Duarte, quien se encontraba laborando como conductor de un vehículo de servicio público, resultó herido en la explosión y, pese a recibir atención médica, falleció el 10 de mayo de 2002.

3.4.- A juicio de la parte demandante: (i) las entidades demandadas no adoptaron medidas reales y eficientes para salvaguardar la seguridad del candidato presidencial y de <<todas aquellas personas que transitaban por el mismo lugar en que pasaba la caravana>>; (ii) el atentado era previsible como quiera que el candidato presidencial había sido objeto de amenazas y atentados previos, inclusive en la misma ciudad.

## **B. Posición de la parte demandada**

4.- El **Ejército Nacional** se opuso a las pretensiones de la demanda. En su contestación manifestó que: **(i)** se configuró el hecho de un tercero debido a que el daño se produjo por un atentado terrorista; **(ii)** no incurrió en omisión porque dispuso los recursos humanos y físicos posibles para garantizar la seguridad del candidato presidencial y de la ciudadanía; **(iii)** el atentado se dirigió contra un candidato presidencial que no era funcionario público ni representaba al Estado, y **(iv)** propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva.

5.- La **Policía Nacional** igualmente se opuso a las pretensiones formuladas. En su escrito señaló que: **(i)** no tenía conocimiento de amenazas ni de que la ciudadanía estaba en peligro con ocasión de la visita del candidato presidencial; **(ii)** los atentados terroristas son <<impredecibles e indeterminados>>; **(iii)** para la fecha de los atentados Álvaro Uribe Vélez era una persona <<común y corriente>> que no ostentaba calidad pública y, **(iv)** el daño alegado por los demandantes no era imputable al Estado sino al hecho de un tercero, esto es, a las milicias urbanas de las FARC.

6.- El **Departamento del Atlántico** también se opuso a las pretensiones de la demanda. Precisó que no se reunían los elementos de la falla del servicio como quiera que se trató del hecho de un tercero, por lo que propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva.

7.- El **DAS** no contestó la demanda. En su escrito de alegatos precisó que: **(i)** el daño causado no le era imputable; **(ii)** no se allegó prueba de la omisión imputada; **(iii)** <<el Estado no puede estar obligado a lo imposible>> y, **(iv)** para la época de los hechos al DAS no le correspondía velar por el orden público y no tenía funciones de policía preventiva.

8.- El **Distrito de Barranquilla** no contestó la demanda ni alegó de conclusión.

## **C. Sentencia recurrida**

9.- En sentencia dictada el 12 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

9.1.- No se acreditó la falla del servicio de las entidades demandadas ni la conducta activa u omisiva que permitiera la imputación del daño. Por el contrario, se comprobó el despliegue implementado por el Ejército y el desarrollo de las actas de instrucción de la SIJIN para la protección de candidatos presidenciales.

9.2.- <<[E]l atentado terrorista realizado por un tercero con el propósito de alterar el orden público resultó imprevisible e irresistible para las autoridades>>.

9.3.- El Estado no debía asumir responsabilidad por el atentado terrorista puesto que no se demostró que el mismo estuviera dirigido contra: **(i)** una persona o establecimiento protegido por las entidades demandadas; **(ii)** inmuebles de organismos del Estado que se consideraran objetivos militares o, **(iii)** por haberse rehusado a controlar una situación de orden público.

#### **D. Recurso de apelación**

10.- La parte demandante apeló la sentencia con el fin de lograr su revocatoria para que, en su lugar, se accediera a la totalidad de las pretensiones de la demanda. Su inconformidad se centró en los siguientes puntos:

10.1.- El atentado terrorista no era imprevisible porque el candidato presidencial había sido objeto de otros atentados, inclusive en la ciudad de Barranquilla. Además, las autoridades tenían conocimiento de las amenazas dirigidas contra los candidatos a la presidencia de la República.

10.2.- El tribunal omitió valorar pruebas que, a su juicio, son demostrativas de las omisiones y responsabilidad de las entidades demandadas porque el <<despliegue>> fue insuficiente para prevenir el atentado, en especial por la falta de <<vigilancia y patrullaje de la ruta que iba a seguir la caravana>> del candidato presidencial.

10.3.- El daño es imputable a la Nación, <<dado que este fue causado por un tercero, cuyo hecho se debió a una omisión por parte de sus agentes. Como está plenamente probado por cuanto fueron reiterados los atentados y complots, en contra de un personaje público (...) lo que hacía previsible que se volviera a repetir>>.

10.4.- El atentado se dirigió contra un candidato presidencial que había sido objeto de otros ataques, por lo que con el atentado se concretó un riesgo concreto y excepcional que afectó a Donaldo Pisciotti Duarte.

#### **E. Trámite en segunda instancia**

11.- Mediante auto del 27 de noviembre de 2014 se tuvo a la Policía Nacional como sucesor procesal del DAS.

## **II.- CONSIDERACIONES**

#### **F. Presupuestos procesales**

12.- La Sala estudiará de fondo las pretensiones porque la acción se presentó dentro del lapso de dos años contemplado en el artículo 136 del Código

Contencioso Administrativo. En efecto, el atentado terrorista ocurrió el 14 de abril de 2002 y la demanda se interpuso el 25 de julio de 2002.

### **G. Hechos probados y no discutidos por las partes<sup>2</sup>**

13.- El 14 de abril de 2002 se presentó en la ciudad de Barranquilla un atentado terrorista contra Álvaro Uribe Vélez, quien en la fecha era candidato presidencial, el cual se atribuyó a las FARC. El atentado se realizó con un artefacto explosivo ubicado en el puente de la carrera 46 con calle 30 que fue detonado al paso de la caravana del candidato presidencial cuando se desplazaba hacia el Hotel El Prado. El señor Donaldo Piscioti Duarte, quien se encontraba ejerciendo su actividad económica como conductor de un vehículo de servicio público, resultó herido en la explosión y posteriormente falleció.

### **H. Posiciones de las partes**

14.- Las **entidades demandadas** argumentan que la muerte Donaldo Piscioti Duarte no es imputable a estas sino al hecho de un tercero y agregan que la persona contra la que se dirigió el atentado no era un funcionario representativo del Estado sino un candidato presidencial. El Ejército Nacional agrega que dispuso los recursos humanos y físicos posibles para garantizar la seguridad del candidato presidencial y la ciudadanía; y la Policía Nacional advierte que no conocía de amenazas contra el candidato presidencial y del riesgo que sufría la ciudadanía con la visita de este. El **tribunal** acogió dicha posición en la sentencia recurrida, pues consideró que el atentado fue imprevisible e irresistible, que se demostró el despliegue de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad, y que el atentado no se dirigió contra un elemento representativo estatal o una persona protegida por este. La **parte demandante** en su recurso de apelación reitera que el atentado no era imprevisible, toda vez que se dirigió contra un candidato presidencial que había sido objeto de otros ataques terroristas; en su concepto, el actuar terrorista fue facilitado por la deficiente labor preventiva de las autoridades, pues no existió vigilancia ni patrullaje de la ruta que iba a seguir la caravana del candidato presidencial.

### **I. Decisión a adoptar y plan de exposición**

15.- La Sala revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar declarará la responsabilidad del Estado por la muerte de Donaldo Piscioti Duarte, porque encuentra que: (i) el perjuicio causado a los demandantes es antijurídico dada su particularidad y gravedad y, (ii) es imputable a la Policía Nacional, que era una de las autoridades responsables de garantizar la vida e integridad de los habitantes

---

<sup>2</sup> Estos hechos se encuentran demostrados con los siguientes medios de prueba: **(i)** oficio 119 COMAN SERES DEATA del 14 de abril de 2002 suscrito por el jefe de Área de Servicios Especializados de la Policía Nacional (fl. 205-208 c.5.); **(ii)** informe técnico preliminar 510 del 18 de abril de 2002 suscrito por un técnico antiexplosivos de la DIJIN del área de Criminalística de la Dirección Central de Policía Judicial (Fl. 212-216 c.5.); **(iii)** certificado del 20 de mayo de 2002 suscrito por el gerente de la empresa de transportes Transdías S.A. (fl. 47 c.1.); **(iv)** informe de accidente de tránsito 9907792 del 14 de abril de 2002 (fls. 49-51 c.1); **(v)** hoja de evolución médica de la Clínica General del Norte (fl. 46 c.1.) y, **(v)** protocolo de necropsia 2002-00428 realizado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (fl. 54-56 c.1.)

de la ciudad en la cual se desarrolló la actividad del candidato presidencial el día del atentado.

16.- Las pruebas obrantes en el expediente evidencian que el atentado no era un evento *imprevisible* para las autoridades, y el daño tampoco tenía la condición de *irresistible*. El Estado, a través de la Policía Nacional, tenía la obligación de: (i) determinar si contaba con los medios necesarios para permitir el desarrollo de la actividad electoral sin poner en riesgo la vida e integridad de los miembros de la comunidad, no obstante ser conocedora de que ya se había presentado un atentado y se contaba con informes de inteligencia sobre la posibilidad de que ocurriera otro, y fuera de gran magnitud; (ii) al programarse la actividad en tales condiciones, debía establecer de manera imperativa, oportuna, detallada y estricta, cuáles eran los sitios en los cuales podía desarrollarse y cuáles eran las rutas por las que debía desplazarse el candidato con su esquema de seguridad, para evitar que se realizaran atentados en su contra y para no poner en riesgo a los residentes de Barranquilla; (iii) compartir oportunamente esta información con las demás autoridades (particularmente el Ejército y el DAS) para que pudieran realizarse las labores de seguridad previa en las rutas determinadas y, (iv) ejercer su autoridad, impidiendo que se alterara el programa establecido, con el objeto de prestarle seguridad *a la comunidad* y al candidato, lo que incluía suspender su desarrollo, si la actividad no se cumplía conforme con lo previsto.

17.- Lo que se deduce de las pruebas obrantes en el expediente es que el esquema de seguridad del candidato, a cargo de la Policía Nacional, suministró tardíamente una agenda de la visita, lo que no permitió que pudieran tomarse las medidas anteriormente señaladas; se alteró el recorrido previsto en el itinerario; se tomó la ruta que más peligro representaba; y en el transcurso del desplazamiento se presentó el atentado que cobró la vida del señor Donaldo Piscioti Duarte.

18.- Las autoridades no podían someter a los habitantes de la ciudad al riesgo de sufrir atentados en su vida e integridad personal, permitiendo el desarrollo de una actividad electoral, en las condiciones antes señaladas. Al hacerlo desconocieron el imperativo constitucional que informa su actuación, dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política conforme con el cual ellas <<están instituidas para proteger a *todas* las personas residentes en Colombia>>. Dicho riesgo sobrepasa el que los miembros de la comunidad deben soportar por el hecho de vivir en ella y su carácter particular y grave determina el carácter antijurídico del perjuicio cuya indemnización reclama. El perjuicio es imputable al Estado, en la medida en que las autoridades sometieron a la comunidad a un riesgo excepcional y *previsible* cuyas consecuencias habrían podido evitar, mediante el ejercicio de la autoridad que la Constitución y las leyes les confieren.

19.- La condena al Estado no se fundamenta en el principio de solidaridad para apoyar a las víctimas de atentados terroristas regulado de manera específica en la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas).<sup>3</sup> Se fundamenta en el artículo 90 de la

---

<sup>3</sup> La ley 1448 de 2011 establece que las víctimas del conflicto armado tienen derecho a ser reparadas por la vía administrativa dentro de un marco <<de justicia transicional, que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no

Constitución Política, porque se trata de reparar un *daño antijurídico* causado por la *omisión* de las autoridades, pues se trataba de un daño que podía evitarse con el cumplimiento de las funciones y con el ejercicio de la autoridad que a éstas les corresponde.

20.- Declarará únicamente la responsabilidad de la Policía Nacional debido a que era la entidad encargada de dirigir y coordinar la actividad desarrollada por el candidato presidencial y estaba a cargo de la seguridad del candidato: (i) suministró la información de los desplazamientos de manera tardía e insuficiente y no permitió la coordinación con las demás autoridades para determinar las condiciones que representarían el menor riesgo y, (ii) permitió que se modificara el itinerario previsto, lo que generó que el desplazamiento se cumpliera por la ruta que representaba mayor peligro.

21.- La Sala: (i) se referirá a la responsabilidad Estatal por actos violentos de terceros; (ii) analizará las pruebas que evidencian la responsabilidad de la Policía Nacional por la indebida dirección y coordinación de la seguridad del candidato presidencial con las demás autoridades y (iii) liquidará el valor de la condena.

#### **J. Responsabilidad estatal por actos violentos de terceros**

22.- El artículo 90 constitucional señala que *<<El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas>>*. Del anterior precepto se extrae que para declarar la responsabilidad estatal no es suficiente la existencia de un daño pues, además, se requiere que el mismo sea imputable al Estado por acción u omisión.

23.- La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 20 de junio de 2017<sup>4</sup> precisó que para la declaratoria de responsabilidad estatal por daños causados por actos violentos de terceros es *<<necesario que exista una razón de atribución para imputarle responsabilidad al Estado por los daños*

---

*repetición>>*. De igual forma el artículo 18 del Acto Legislativo 01 de 2017 estableció un *<<sistema integral de verdad, justicia y reparación>>* con un *<<un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado>>*.

Este tipo de reparación difiere de la responsabilidad extracontractual del Estado derivada del artículo 90 constitucional porque: **(i)** se responsabiliza al grupo armado que causó el daño, pero establece la concurrencia *subsidiaria* del Estado que se deriva del desarrollo de la obligación de *solidaridad* y no de su condición de causante o responsable del daño; **(ii)** propende por una *reparación integral* la cual se encamina a la adopción de medidas dirigidas a satisfacer ámbitos que no son propios de la reparación por responsabilidad extracontractual, pues no tiene como finalidad la indemnización de todos los daños patrimoniales y extrapatrimoniales sufridos por la víctima (que es el derecho que esta tiene cuando el daño ha sido *causado* por la acción o la omisión de las autoridades; **(iii)** en el aspecto indemnizatorio consagra derechos en proporción a las capacidades presupuestales del Estado con criterios de progresividad. En consecuencia, condenar al Estado por el mecanismo de la *responsabilidad extracontractual* previsto en el artículo 90 a reparar a las *víctimas del conflicto* cuyos daños no son imputables a una acción u omisión de las autoridades, desconocería los términos de la ley de víctimas, el fundamento del deber de reparar perjuicios y el alcance de este deber.

<sup>4</sup> Consejo de estado. Sección Tercera. Sala Plena. Sentencia del 20 de junio de 2017. Exp. 18860. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

*padecidos por la víctima>> y que, en estos casos, <<la solidaridad no puede ser el fundamento único y autosuficiente para atribuir la responsabilidad al Estado>>, pues, de serlo, el juez <<estaría no solo desconociendo sus límites competenciales sino creando una nueva fuente de responsabilidad del Estado>>.*

24.-El daño derivado de un acto terrorista es causado por el *hecho de un tercero*, por lo que en principio no es imputable al Estado. Sin embargo, el Estado debe responder si se demuestra que tal hecho no resultaba imprevisible ni irresistible y que las autoridades públicas, ejerciendo sus potestades constitucionales y legales, o adoptando las medidas a su alcance, podían evitarlo. En consecuencia, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la responsabilidad patrimonial del Estado de reparar integralmente los perjuicios por un acto terrorista solo puede declararse cuando está acreditado que éste le es imputable por haber sido causado por acción u omisión de sus agentes.

**K. Los medios de prueba que evidencian que la dirección y coordinación del esquema de seguridad por parte de la Policía Nacional fue deficiente, lo que impidió evitar el atentado**

25.- Los medios de prueba obrantes en el expediente permiten concluir que la muerte de Donaldo Pisciotti Duarte derivada del atentado terrorista con artefacto explosivo dirigido contra el candidato presidencial es imputable a la Policía Nacional porque, pese a conocer de la posibilidad del atentado, no adoptó las medidas adecuadas para evitar que el mismo ocurriera.

26.- La Policía Nacional era la encargada, primero, de establecer si la actividad programada podía adelantarse sin poner en riesgo la vida e integridad de los miembros de la comunidad, cuya protección le corresponde asegurar *prioritariamente*. Si estimaba que era viable desarrollarla, tenía el deber imperativo de coordinarla con las demás autoridades responsables, no solo con el objeto de garantizar la seguridad del candidato, sino –se itera– con el propósito primordial de no poner en riesgo la vida de los miembros de la comunidad.

27.- Todo lo anterior resultaba imperativo para la Policía Nacional porque ella tenía conocimiento del riesgo de que grupos al margen de la ley planearan perpetrar un atentado de gran magnitud contra el candidato presidencial, que le imponían no solo impartir instrucciones para fortalecer el esquema de seguridad y prevenir el atentado, sino asegurar su estricto cumplimiento. Pese a lo anterior, obra prueba documental y testimonial que evidencia que: (i) la coordinación de la seguridad fue tardía; (ii) no dio a conocer a las otras autoridades la ruta de desplazamiento del candidato, lo que impidió asegurar la ruta y que se hiciera previamente el barrido de seguridad; (iii) no se aseguró de que la actividad se desarrollara solo en los sitios que de acuerdo con el estudio de seguridad de las autoridades representaran el menor riesgo para la comunidad y, (iv) escogió la ruta que más peligro presentaba para el desplazamiento.

**i) Hechos probados documentalmente**

28.- De conformidad con las pruebas documentales aportadas al proceso y las trasladadas del proceso penal Nro. 1204<sup>5</sup> a solicitud de la parte demandante, se encontró probado que:

28.1.- El **3 de noviembre de 2001** el mismo candidato presidencial había sido objeto de un atentado terrorista en la ciudad Barranquilla. Sobre el particular, el informe técnico preliminar 510 del 18 de abril de 2002 del área de criminalística de la Policía señaló: <<el atentado ocurrió en la autopista circunvalar, a trescientos metros del puente de la Cordialidad, [cuando] desconocidos activaron un artefacto que se encontraba camuflado dentro de un vehículo de tracción animal, al parecer perpetrado por el Frente 37 de las FARC; este artefacto no alcanzó a afectar la caravana.>><sup>6</sup>

28.2.- Existía información sobre otro posible atentado terrorista contra el candidato, circunstancia que era de conocimiento de la fuerza pública, por lo que se impartieron instrucciones para fortalecer el esquema de seguridad de los candidatos presidenciales en su visita a Barranquilla. Este hecho está demostrado con las siguientes pruebas documentales:

a.- El acta -Sin Número- del **29 de marzo de 2002** que trata de las instrucciones impartidas por el jefe SIJIN DEATA de la seccional Atlántico de la Policía Nacional sobre <<el plan de seguridad a candidatos presidenciales>> y en la cual se dejó constancia de lo siguiente<sup>7</sup>:

<<En la ciudad de Barranquilla, a los 29 días del mes de marzo de 2002, siendo las 10:00 horas, se reunieron en las instalaciones de la jefatura SIJIN los señores MY JESUS ALBERTO CASTRO SALDAÑA, jefe seccional de Policía Judicial DEATA y el personal de oficiales de la misma, con el fin de impartir instrucción sobre el instructivo sin número del 21-03-2002 procedente de SUBCO DEATA, que trata del PLAN DE SEGURIDAD A CANDIDATOS PRESIDENCIALES y a su vez estos deberán impartir instrucción al personal que integra el grupo que dirige, debiendo dejar las respectivas actas en los libros que se llevan.

1.- De acuerdo a los antecedentes planteados **se debe tener especial cuidado en las visitas de los candidatos presidenciales a su arribo en la ciudad**, debiendo extremar medidas de seguridad, **teniendo en cuenta que informes de inteligencia indican que subversivos de las FARC-EP planean realizar atentado terrorista de gran magnitud a los candidatos presidenciales ALVARO URIBE VELEZ y HORACIO SERPA URIBE.**

2.- Se deben incrementar las actividades investigativas con el fin de detectar y prevenir cualquier atentado terrorista contra los candidatos a la presidencia de la república.

---

<sup>5</sup>La Sala valorará las pruebas trasladadas del proceso penal Nro. 1204 como quiera que dicho expediente se trasladó a solicitud de la parte demandante, las partes tuvieron la oportunidad de conocer el contenido y contaron con la oportunidad procesal para controvertirlas en los momentos procesales pertinentes. Al respecto: Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia de septiembre 11 de 2013, rad. 20601, C.P. Danilo Rojas Betancourth; Corte Constitucional. Sentencia T-204/2018

<sup>6</sup>Fl. 212-216 cuaderno de pruebas Nro. 5. Al respecto esta Corporación estudió la responsabilidad de la Policía Nacional por dichos hechos en sentencia: Consejo de estado, Subsección B, Sentencia del quince (15) de octubre de 2015. Exp. 36065. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>7</sup>Fl. 113 -114 cuaderno de primera instancia.

3.- El personal de explosivo bajo el mando del señor ST SILVA GUZMAN HARVEY deberá estar atento a las sedes políticas, así como a los lugares en que se presenten los candidatos presidenciales antes, durante y después.

**4.- Hacer patrullajes y apoyar en los puestos de control en las rutas y sitios que visite el personaje en su estadía en la jurisdicción.**

5.- El oficial asignado como escolta por parte de esta Seccional estará atento y acatará las ordenes e instrucciones dadas por el superior encargado de la seguridad del personaje, haciéndolo con profesionalismo y dedicación, apoyando el esquema de seguridad del candidato (...)>> (destacado fuera de texto).

b.- El oficio 003575 DIV1-BR2-B3-375 del **20 de abril de 2004** en el cual el Brigadier General de la Segunda Brigada del Ejército enlistó las medidas de seguridad que se tomaron con ocasión de la visita a Barranquilla del candidato presidencial entre el 13 y 14 de abril de 2002, así<sup>8</sup>:

<<El Comando de la Segunda Brigada en cumplimiento de la misión institucional viene cumpliendo las directrices que en materia de seguridad se refiere, destinadas a garantizar la seguridad de personalidades en el ámbito político nacional, por lo cual para la visita del señor Álvaro Uribe Vélez en ese entonces candidato a la Presidencia de la República se emitió la orden de operaciones No. 036 del 2002 concebida como parte de una acción estatal coordinada y sostenible, **en la cual se contempla la posibilidad de ejecución de un acto terrorista y las medidas más efectivas para poder evitarlo**, en esta ocasión ocupa un destacado lugar la participación el (sic)" Grupo Gaula Atlántico, Batallón de Policía Militar No. 2 Batallón de Servicio No. 2 y el Batallón de Ingenieros Vergara y Velasco con sede en Barranquilla y Malambo respectivamente>> (destacado fuera de texto).

28.3.- La Coordinación de Seguridad del candidato, de la Dirección de Servicios Especializados de la Policía Nacional, solicitó apoyo a diversas entidades para garantizar su seguridad en su visita a Barranquilla entre el 13 y 14 de abril de 2002. La petición se efectuó mediante oficios fechados el **12 de abril de 2002** en los que solamente se señala su agenda <sup>9</sup>:

a. Oficio Nro. 06031 del 12 de abril de 2002 dirigido al director seccional DAS Atlántico:

<<Me permito comunicarle la agenda a cumplir por el Dr Álvaro Uribe Vélez, candidato a la presidencia de la Republica así:

**SABADO 13-04-2002**

06:10 HORAS BOGOTA- BARRANQUILLA  
(vuelo privado)

**DOMINGO 14-04-2002**

18:00 HORAS BARRANQUILLA – BOGOTA  
(vuelo privado)

Lo anterior para conocimiento en atenta solicitud se apoye el servicio de seguridad, antes, durante y después de cada desplazamiento con el fin de garantizar su integridad física>>

---

<sup>8</sup>Fl. 111 cuaderno de primera instancia

<sup>9</sup>Fls. 128 – 131 cuaderno de pruebas Nro. 5.

b.- Oficios Nros. 06041 y 0651 del 12 de abril de 2002 dirigidos al comandante del Departamento de Policía Atlántico y al comandante de la Segunda Brigada del Ejército Barranquilla:

<<Me permito comunicarle la agenda a cumplir por el Dr Álvaro Uribe Vélez, candidato a la presidencia de la Republica así:

**SABADO 13-04-2002**

10:00 HORAS CONVERSATORIO CON EL COMITÉ POLÍTICO DEL ATLÁNTICO  
KRA. CIRCUNLAVAR ADA 30

12:30 HORAS ENCUENTRO CON LOS EMPLEADOS DE CARULLA – VIVERO  
CALLE 77 No. 71-49

1:30 HORAS REUNION PRIVADA CALLE 84 No. 55-30

16:00 HORAS VIAJA BARRANQUILLA SABANALARGA  
(PLAZA PRINCIPAL)

20:00 HORAS REUNION COUNTRY CLUB  
CALLE 76 No. 54-231

**DOMINGO 14-04-2002**

08:30 HORAS PROGRAMA MARCHA AMARILLA  
Kra 44 CALLE 62 ESQUINA

10:30 HORAS RECORRIDO CANAL NAVEGABLE  
Kra 38 calle 1

15:00 HORAS REUNION CON SENADORES, REPRESENTANTES  
HOTEL EL PRADO CRA 51B No. 79-246

17:00 HORAS REUNION PRIVADA”

Lo anterior para conocimiento en atenta solicitud se apoye el servicio de seguridad<sup>10</sup> antes, durante y después de cada desplazamiento con el fin de garantizar su integridad física>>

28.4.- El **14 de abril de 2002** aproximadamente a las 15:30 horas, fue detonado en la carrera 46 con calle 30 (puente del Pescado) de la ciudad de Barranquilla un artefacto explosivo al paso de la caravana del esquema de seguridad del candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez. Con ocasión del atentado se presentaron los siguientes informes y oficios:

a.- El oficio 119 COMAN SERES DEATA del **14 de abril de 2002** suscrito por el jefe de área de servicios especializados de la Policía Nacional, en el que se señaló<sup>11</sup>:

<<Por medio de la presente me permito informar a mi Coronel, la novedad ocurrida el día de hoy 140402, siendo las 15:45 horas aproximadamente, cuando se desplazaba el esquema de seguridad del señor ALVARO URIBE VELEZ, candidato a la presidencia de la Sociedad Portuaria hasta el Hotel el Prado, a la altura de la carrera 46 con calle 30, puente del pescado, fue alcanzada por una explosión al detonar un artefacto, el cual se está verificando por parte de los peritos la clase de material que fue utilizado.

El dispositivo de seguridad estaba conformado por dos vehículos de avanzada, encargados de inspeccionar el recorrido y lugar a visitar por el candidato, uno al mando del señor Subteniente de la Policía Nacional BUITRAGO CUBILLOS JULIAN, un técnico de explosivos procedente de la ciudad de Bogotá, los cuales se

<sup>10</sup>En el oficio 06041 se precisó que la seguridad solicitada al Ejército era la periférica.

<sup>11</sup> FI. 205 – 208 cuaderno de pruebas Nro. 5

desplazaban en un vehículo Corsa color gris y un vehículo Swift color rojo adscrito al DAS, con personal especializado en explosivos, también hacia parte del dispositivo el camión Nissan de sigla 06-371, color blanco, donde se desplazaba el personal de carabineros 0-4-15 Unidades, con armamento de largo alcance al mando del Sargento Segundo GUTIERREZ ESCORCIA RENE, encargados de asegurar el sitio donde iba a llegar el candidato.

El esquema del candidato estaba conformado por dos motocicletas de siglas 06-308, conducida por el señor Patrullero OCHOA CASTAÑEDA EMIL, quien resultó ileso identificado con Placa Policial No. 87954 y la motocicleta 06-679 conducida por el señor Patrullero PANZA MANJARREZ FELIX quien resultó ileso, identificado con placa policial No. 67926, estas dos motocicletas asignadas a la sección Povij; seguido del vehículo camioneta Nissan de platón doble cabina de sigla 06-255 de color blanca asignada a Servicios Especializados quien presenta estallido de la llanta trasera lado derecho, rotura del panorámico y vidrio trasero, daño en el tablero y esquirlas de metralla parte trasera lado derecho, donde se desplazaba el señor Coronel MAURICIO SANTOYO oficial de enlace del candidato, el señor Teniente ENCIZO ENCIZO RICHA, jefe de avanzada, conducido por el señor agente SIERRA CUJIA JOSE quienes salieron ilesos, seguido por un vehículo Toyota dos puertas color azul con blindaje nivel cinco resultando con daños considerables donde se desplazaba el candidato y conducido por el señor Dragoneante GOMEZ LOPEZ DAVID, presenta heridas leves de esquirlas en diferentes partes del cuerpo, seguida por una camioneta Ford Explorer color blanca, que presenta daños considerables adscrita al DAS conducida por un detective de esa unidad donde se desplazaba la escolta de primer anillo. Cerrando la caravana la camioneta Nissan de platón doble cabina, uniformada de sigla 06-256, presenta impactos de esquirla en todo su costado derecho, vidrio panorámico partido y problemas de motor, conducida por el agente HERRERA ACUÑA JOSE, al mando del señor Sargento Segundo DARLMIRO PEÑA REYES quienes resultaron ilesos, tripulante agente PEREZ MENDOZA GLOMER, recibió una esquirla en el brazo izquierdo, cerrando el dispositivo de seguridad dos motocicletas asignadas al escuadrón motorizado de siglas 06-211, conducida por el señor patrullero VELASQUEZ HERNANDEZ JORGE, identificado con placa policial No. 083750, quien presenta herida de rodilla izquierda, lesión de ojo derecho y esquirlas en todo el cuerpo, motocicleta de sigla 9829 conducida por el señor patrullero MERCADO GUTIERREZ DAVID, identificado con placa policial No. 83690, presenta esquirlas en el cuerpo y tórax, lesiones en la ingle lado derecho y trauma abdominal, los patrulleros fueron trasladados a la Clínica General del Norte.

(...)

El dispositivo dispuesto de seguridad del candidato se estableció mediante reunión de coordinación el día viernes en horas de la mañana a las 10:00 horas, en las instalaciones del Comando del Departamento, con la participación del Subcomandante del Departamento, Servicios Especializados, Director Regional del DAS, jefe de avanzada del candidato y un representante del Batallón Naval, con el fin de disponer los servicios de protección y así asegurar y garantizar la seguridad del candidato, elaborandose la orden de servicio No. 079 de fecha 120402 emanada del subcomando operativo, disponiendo la seguridad en los lugares a visitar según la agenda del candidato. >>

b.- El informe técnico preliminar 510 del **18 de abril de 2002** suscrito por un técnico antiexplosivos de la DIJIN del área de criminalística de la Dirección Central de Policía Judicial<sup>12</sup>:

<<Siendo las 15:30 horas aproximadamente, sujetos desconocidos colocaron una carga explosiva de alto poder, en uno de los extremos del puente "El Pescado"

---

<sup>12</sup>FI. 212-216 cuaderno de pruebas Nro. 5.

ubicado en la Cra 46 con Calle 30, activándolo con sistema de control remoto, al pasar la caravana del Doctor ALVARO URIBE VELEZ, quien se encontraba en una reunión en la Sociedad Portuaria, a unos kilómetros del sitio. Activaron la carga explosiva causando la destrucción parcial del vehículo tipo bus urbano de placas UVO 911, número interno E-08 afiliado a la empresa TRANSDIAZ que cubría la ruta Nro 4, así como destrozos al vehículo marca TOYOTA LAND CRUISER de placas BKX 860 en el que se desplazaba el candidato y daños a una FORD EXPLORER color blanco sin placas al parecer del servicio de escoltas del DAS y a las motocicletas de la Policía Nacional de siglas 06211 y 9829, ya que estos vehículos integraban la caravana. (...)

#### CONCLUSIONES:

<<La carga explosiva, detonó en forma poli direccional, ya que causó daños en un radio de acción de unos 150 metros a la redonda y su ubicación fue de una manera estratégica, ya que la estructura de la calzada es de cemento con gravilla con un grosor aproximado de 12 centímetros por lo que ahí termina el puente, generando así que el piso le ofrezca resistencia y la onda se desplace poli direccionalmente desde abajo hacia arriba.

Los terroristas para su cometido escogieron un sitio despejado y neurálgico para la seguridad, **ya que el candidato para dirigirse al Hotel el Prado debía pasar por este puente para poder atravesar el caño, que divide a la Sociedad Portuaria del resto de la ciudad, aunque para realizar esta actividad se podía contar con otra ruta alterna.**

**La comitiva permaneció demasiado tiempo en el sitio donde se hacía la reunión, lo que permitió que los terroristas, alcanzaran a planear el atentado y conseguir los fines estratégicos.**

Es presumible que los terroristas encargados de accionar la carga explosiva, estuviesen escaneando los equipos de comunicación del personal que integraba la seguridad de la comitiva, por lo que la accionaron oportunamente, logrando que el vehículo recibiera además de gran parte onda explosiva, la metralla que poseía el artefacto>> (destacado fuera de texto).

c.- El informe DAS.DGO.SIES.CPJU del **29 de abril de 2002** rendido por el director general operativo del DAS en el cual señaló<sup>13</sup>:

#### << UBICACIÓN DE LA CARGA EXPLOSIVA

Fue ubicado sobre la carrera 46 en sentido sur norte, en uno de los extremos sobre el Puente pescado, frente a las chazas donde se ubican los vendedores del mismo. Por los elementos encontrados y los daños ocasionados por la onda explosiva se establece que el artefacto se encontraba camuflado dentro de una carreta de madera, la que pasó desapercibida ya que en este lugar suelen parquearse varias de estas.

#### CONTENEDOR

Según las evidencias recolectadas en el lugar de los hechos se conceptúa que como contenedor de la carga explosiva se utilizó un cajon metálico de tres milímetros de espesor, el cual por su configuración hace las veces de carga dirigida, lo que ocasiona mayor daño cuando es orientada hacia un blanco específico, ya que la onda explosiva va a proyectar la mayor concentración de su potencia en una sola dirección.

(...)

---

<sup>13</sup>FI. 4 – 8 cuaderno de pruebas Nro. 5.

## CONCLUSIONES

(...)

- Es de anotar que **los técnicos antiexplosivos DAS ATLANTICO, encargados de prestar apoyo a la avanzada de este personaje, no fueron informados de las rutas a seguir por esta comitiva, lo que no permitió realizar un barrido sobre el área.**

- **Analizadas las rutas que conducen desde la SOCIEDAD PORTUARIA hasta el hotel el prado o la residencia del señor alcalde de la ciudad que eran los posibles destinos de la caravana, la que más peligro representaba era la de donde ocurrieron los hechos debido a la vulnerabilidad del sector ya que por este hay bastante maleza y elementos que en un momento determinado sirven para camuflar un artefacto explosivo y así mismo un terrorista puede ocultarse sin ser detectado**

- **Según lo manifestado por los detectives CESAR CAMILO HAYDAR y WILLIAM CORTES MOYA, quienes hacían parte del primer anillo de seguridad, la ruta se modificó a última hora por los organizadores de la campaña quienes se movilizaban con el personaje haciendo caso omiso a las rutas preestablecidas. (...)>>**

d.- El oficio 0418 ACRIM-GABEX del **12 de septiembre de 2005** en el que la jefe de área de Criminalística **de la Dirección Central de la Policía Judicial** manifestó:

<<Comunico al señor coronel **que para el mes de abril de 2002 no fue asignado personal técnico en explosivos adscritos a esta dirección para apoyar dispositivo de seguridad en la ciudad de Barranquilla con motivo de la visita del entonces candidato presidencial ÁLVARO URIBE VÉLEZ.**

Es de anotar que **después** del atentado terrorista del 18 de abril de 2002 en la cra 46 con calle 30 sobre el Puente del Pescado del caño de la ahuyama en la ciudad de Barranquilla, perpetrado contra el entonces candidato presidencial, se ordenó de inmediato el traslado del señor SI. JUAN CARLOS SOTO SEPULVEDA, quien para la época de los hechos se encontraba adscrito a la Dirección Central de la Policía Judicial en comisión de servicios en la ciudad de Cartagena, apoyando el esquema de seguridad del entonces presidente de la Republica ANDRES PASTRANA ARANGO, con el fin de que realizara las labores investigativas de post explosión>>

## ii).- Testimonios

29.- Dentro del proceso penal Nro. 1204 se allegaron las siguientes declaraciones rendidas ante la Fiscalía Primera delegada ante los Jueces Penales especializados de Bogotá. La Sala valorará estas declaraciones de acuerdo con los parámetros de la Sección fijados en la sentencia del 11 de septiembre de 2013<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> <<Cuando la demandada es la Nación, y es una entidad del orden nacional quien recaudó los testimonios con plena observancia del debido proceso, entonces puede afirmarse que la persona contra la que pretenden hacerse valer dichas pruebas, por ser la misma, tuvo audiencia y contradicción sobre ellas. En este caso, se entiende que la Nación es la persona jurídica en cuya cabeza radican las garantías que se pretenden preservar con las previsiones del artículo 229 del Código de Procedimiento Civil y, por lo tanto, también es plausible afirmar que tales prerrogativas no se transgreden cuando se aprecia el testimonio trasladado en las condiciones aludidas>>. Consejo de Estado, sentencia de septiembre 11 de 2013, rad. 20601, Sala Plena de la Sección Tercera, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

29.1.- La declaración de **Néstor Camelo Piñeros**, mayor del Ejército adscrito a la Segunda Brigada de Barranquilla. Este testigo rindió declaración el 28 de mayo de 2002 en la cual manifestó que: **(i)** en la seguridad de <<un personaje o instalación>> la Policía Nacional y el DAS eran los encargados de la seguridad del primer y segundo anillo y al Ejército le correspondía la seguridad del tercer anillo; **(ii)** la coordinación de la seguridad entre varios organismos se debía planear con mínimo tres días antes del hecho, pero para el caso de la visita del entonces candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez a Barranquilla los días 13 y 14 de abril de 2002, la avanzada de seguridad de la Policía Nacional, al mando del teniente Richard Enciso solo llegó el 12 de abril a coordinar la seguridad; **(iii)** el jefe de seguridad de la avanzada (Richard Enciso) le solicitó verbalmente apoyo para el desplazamiento del candidato el 13 de abril de 2002 hacia el municipio de Sabanalarga; el requerimiento de hacerlo por escrito nunca se atendió; **(iv)** las labores de seguridad del Ejército cuando se le asigna la seguridad en el desplazamiento de un personaje consiste en pasar revista y asegurar <<con su debida anticipación>> los puntos críticos; en este caso, el puente de la calle 30 con carrera 46 era uno de ellos. Añadió que en los sitios de destino son revisados por el primer y segundo anillo (Policía Nacional y DAS); **(v)** en desplazamientos siempre debe haber barrido de seguridad por parte del DAS y la Policía. Preciso que el Ejército desconocía la ruta de desplazamiento del candidato, por lo que únicamente montaron el tercer de anillo de seguridad en la Sociedad Portuaria y en el Hotel El Prado.

Sobre estos últimos aspectos se transcribe la declaración:

<<PREGUNTADO: Las investigaciones realizadas y en particular el informe técnico de la SIJIN revelaron que el atentado se perpetró con 15 kilos de alto explosivo denominado Anfo, que se contenía en un cilindro metálico que fue dejado sobre la vía en la cabecera del Puente del Pescado (El despacho pone de presente la fotografía No 4 del informe SIJIN visible a folio 12 del cuaderno original No. 2) Díganos, como experto en temas de seguridad y avanzadas de seguridad, que opinión le merece sobre la alerta de posibles explosivos en la vía. CONTESTÓ: **en mi opinión, siempre y cuando hay desplazamiento de personajes, tiene que haber una avanzada de desplazamiento, la cual tiene que ir verificando que no se encuentren objetos extraños en la vía. En el transcurso del desplazamiento va la Policía Nacional y el DAS.** PREGUNTADO: Refiérale a la Fiscalía si el Ejército tuvo a su cargo el domingo 14 de abril alguna función relativa a la seguridad del candidato ALVARO URIBE VELEZ. CONTESTÓ: A pesar de que el Teniente Enciso, únicamente me pidió seguridad para el viaje a Sabanalarga y en el mismo municipio de Sabanalarga, se montó seguridad en tercer anillo en el Puerto y en el Hotel. **Por desconocer la ruta del candidato se montó seguridad en tercer anillo en el puerto y en el Hotel el Prado ya que esta ruta, la misma Policía restringe divulgarlo, por seguridad y le echo la culpa de eso también a que no hubo tiempo. A nosotros no nos dijeron por dónde se iban a desplazar, porque en ocasiones la misma policía es celosa de esa información, obviamente por desconocer la ruta, por falta de coordinación entre las entidades encargadas de la seguridad por la llegada de la avanzada de seguridad del candidato tan encima del itinerario a realizar.** PREGUNTADO: Diga si usted recuerda haber recibido en su despacho alguna comunicación por parte de los directivos de la campaña de ALVARO URIBE en el Atlántico, solicitando colaboración en materia de seguridad por parte del Ejército con miras a la visita que realizaría el hoy presidente electo. CONTESTÓ: Yo la recibí, pero con el teniente Enciso, **el día anterior, el viernes en la tarde. Por esto yo le hice la observación a él y le pedí que me**

hiciera el requerimiento por escrito de lo que me correspondía, ya que él me dijo que no había necesidad de seguridad de Barranquilla, ya que lo tenía coordinado. (...) **PREGUNTADO:** usted nos ha manifestado que la zona del Puerto constituía un sector crítico y a su vez como encargados de la seguridad exterior, al Ejército le corresponde justamente controlar la seguridad en sectores de esa naturaleza. Si ello es así, sírvase indicarnos cual es la razón fundamental para que el 14 de abril de este año no hubiera habido presencia Militar en el sector Puente del Pescado. **CONTESTÓ:** Se debió por desconocer la ruta, ya que en ningún momento me informaron sobre el desplazamiento del candidato, sobre por donde iba a ser el desplazamiento del candidato.>><sup>15</sup> (destacado fuera de texto).

29.2.- La declaración **de Richard Enciso Enciso**, oficial de policía adscrito a la División de Servicios Especializados - Esquema de Seguridad del candidato. En declaración del 20 de junio de 2002 señaló que: **(i)** era el jefe de avanzada del candidato presidencial y su labor consistía en visitar el lugar antes de su arribo con el fin de coordinar con las autoridades de policía, los militares o los organismos de inteligencia del lugar, los anillos de seguridad y las rutas de desplazamiento; **(ii)** con ocasión de la visita del candidato a la ciudad de Barranquilla entre el 13 y 14 de abril de 2002 el esquema de seguridad del personaje se desplazó a Barranquilla el 12 de abril y dicho día en horas de la mañana se realizó un consejo de seguridad; **(iii)** la única autoridad que no asistió al consejo de seguridad fue el Ejército Nacional por lo cual en horas de la tarde del 12 de abril se desplazó al comando de la ciudad donde se reunió con el encargado de la seguridad de los diferentes candidatos a la presidencia y le entregó el oficio solicitando el servicio de seguridad en la ciudad de Barranquilla; **(iv)** los puentes, semáforos y obstáculos sobre la vía son considerados como puntos críticos; **(v)** si bien le correspondía junto con el coronel Santoyo definir las rutas de desplazamiento, lo cierto era que no se sabía hacia donde se dirigía el candidato <<si para el Hotel El Prado o para la casa del alcalde>> por lo que se definió una ruta provisional rápida que servía para ambos sitios; **(vi)** los miembros de los anillos de seguridad no sabían por cuál ruta era el desplazamiento, pero hubo barrido del Ejército y del DAS de la ruta a la casa del alcalde aunque no está seguro de que la ruta que tomaron dichos agentes fuese la <<más viable>> y en la cual se presentó el atentado.

Sobre los últimos aspectos se lee en la declaración:

<<PREGUNTADO: indique por favor si es exacto que en todo desplazamiento en caso como este, los puentes son considerados puntos críticos. **CONTESTÓ: Sí, los puentes, los peatonales, los semáforos, obstáculos sobre la vía.** PREGUNTADO: Diga si usted o el coronel SANTOYO tenían la facultad de escoger las rutas o recorridos que en esta ocasión se siguieron dentro de Barranquilla. **CONTESTÓ: Yo le informo a mi superior sobre las rutas que conviene, pero en esta ocasión en última instancia no se sabía para donde íbamos si para el Hotel el Prado o para la casa del Alcalde solamente hay dos salidas de la sociedad Portuaria, tres (3) rutas, la primera sale a la Calle 17, obligatoriamente había que pasar por un puente, había que pasar por semáforos, podría estar congestionado el tráfico y el Dr URIBE iba retardado para la próxima cita que era a las 15:00 horas y estábamos saliendo a las 15:30; la otra salida o ruta se convertía en dos (2) una tomando por la 38 de**

---

<sup>15</sup>Fl. 56 – 48 cuaderno de pruebas 5

igual forma era una ruta muy complicada, con semáforos congestión vehicular y tocaba dar una vuelta muy larga y el Doctor iba de afán y la más acorde y la más rápida era la ruta que tomamos, una ruta rápida con un solo semáforo, el de la calle 30 con carrera 46 y nos servía bien sea para la casa del Alcalde o para el Hotel del Prado, gastábamos mucho menos tiempo que por las otras rutas. PREGUNTADO: Diga si cuando estaban en la sociedad portuaria, todos los miembros de los anillos de seguridad sabían porque ruta se iba a salir hacia el Hotel o si hubo cambios a última hora. **CONTESTÓ: No, pero sin embargo se trazó una ruta provisional por donde pasó la avanzada, el ejército, el barrido que es la ruta en la que sucedieron los hechos, el cambio de última hora es que no se supo si íbamos para la casa del Alcalde o para el Hotel el Prado, es que inclusive cuando el Dr URIBE se subió al vehículo mi coronel SANTOYO le preguntó para donde íbamos pero no se supo al fin, lo que pasó es que el alcalde lo invitó a la casa, empezaron los de la comitiva a hablar de que para allá que para acá, pero no se supo.** PREGUNTADO. En el informe SAL.GOPE 2084 del 16 de abril del DAS (folio 155 c.01) se expresa “Es de anotar que como técnicos antiexplosivos y dándole cumplimiento a la misión de trabajo antes relacionada, encargados de apoyar la avanzada del Dr URIBE VELEZ, no fuimos informados de las rutas a seguir por la comitiva, lo que no permitió realizar un barrido sobre el área” Por favor diga a la Fiscalía, cuando usted se refiere a que el personal del barrido pasó previamente por la ruta de los hechos, a quienes se refiere. **CONTESTÓ: Para ese entonces de avanzadas se encontraba el Sub intendente MEDINA con el señor EVER del DAS y de barrido se encontraba la señorita del DAS Atlántico con el compañero que no recuerdo el nombre ni apellidos de ellos, ellos sabían sobre la ruta, momentos antes cuando empezaron los de la comitiva que para la casa del alcalde y otros que para el Hotel el Prado hablé con mi Coronel Santoyo y el señor ARCE del DAS, para ver si autorizaban el desplazamiento de barrido a la casa del Alcalde, eso fue 20 minutos antes de salir de la sociedad portuaria y lo autorizaron. Ya que estábamos muy encima del tiempo debieron coger esa ruta que era la más viable, pero no recuerdo si ellos comentaron si cogieron esa ruta o no que es la más viable.** PREGUNTADO. Indique según su experticia con que tanta anticipación al paso del personaje se debe hacer el “barrido” sobre la ruta y en casos como éste con cuantas unidades o personas. **CONTESTÓ: Depende del evento y más o menos el presupuesto del horario, puede que el barrido salga con antelación, barra la ruta, se devuelva por la misa (sic) o puede que salga 10 o 15 minutos antes, o el lugar, por ejemplo, ahí se podía salir 5 minutos antes que es un tiempo prudencial.** >><sup>16</sup> (destacado fuera de texto)

30.- Del análisis conjunto de los medios de prueba se concluye que el atentado perpetrado el 14 de abril de 2002 contra el candidato presidencial era previsible para la fuerza pública, en especial para la Policía Nacional como entidad encargada de dirigir y coordinar la actividad y garantizar la seguridad de la comunidad y del candidato.

En efecto:

a.- El atentado, ocurrido el 14 de abril de 2002, era *previsible* porque el mismo candidato había sido objeto de otro atentado en la misma ciudad en el mes de noviembre del año anterior y por labores de inteligencia se conocía de un posible atentado de gran magnitud en la visita a Barranquilla (informe técnico preliminar 510 del 18 de abril de 2002 del área de Criminalística de la Dirección Central de Policía Judicial; Acta – Sin Número- del 29 de marzo de 2002 de la SIJIN DEATA

---

<sup>16</sup>FI. 120 – 122 cuaderno de pruebas 5.

de la seccional Atlántico de la Policía Nacional; Oficio 003575 DIV1-BR2-B3-375 del 20 de abril de 2004 de la Segunda Brigada del Ejército).

b.- La Policía Nacional contaba con instrumentos dirigidos a impedir que el mismo ocurriera : (i) incrementar actividades investigativas; (ii) el personal antiexplosivos debía asegurar las sedes políticas y los lugares en que se presentara el candidato presidencial; (iii) hacer patrullajes y apoyar en los puestos de control ubicados en las rutas y sitios que visitara el personaje durante su estadía en la ciudad (Acta – Sin Número- del 29 de marzo de 2002 de la SIJIN DEATA de la seccional Atlántico de la Policía Nacional).

c.- La Policía Nacional, a través de la coordinación de seguridad del candidato presidencial, era la encargada de organizar estas labores y de definir las rutas de desplazamiento (declaración de Richard Enciso Enciso -jefe de avanzada del esquema de Seguridad de Álvaro Uribe Vélez-).

d.- La coordinación de la seguridad entre las diferentes autoridades debía planearse con varios días de anticipación; sin embargo, para la visita del entonces candidato presidencial a Barranquilla entre el 13 y 14 de abril de 2002, la avanzada de seguridad llegó un día antes del arribo del candidato, esto es, el 12 de abril de 2002, lo que truncó una correcta planeación de la seguridad (declaración de Néstor Camelo Piñeros - Brigadier del Ejército).

e.- La Policía Nacional no dio a conocer a las otras autoridades las rutas que iba a tomar el esquema de seguridad del candidato presidencial en sus desplazamientos y en particular la que se iba a tomar de la Sociedad Portuaria al Hotel El Prado. Lo anterior impidió que el Ejército Nacional <<pasara revista>> y asegurara los puntos críticos del trayecto, entre ellos el puente de la carrera 46 con calle 30, y que los técnicos antiexplosivos del DAS efectuaran un barrido previo de seguridad a la ruta donde se efectuó el atentado (oficios Nros. 06031, 06041 y 06051 del 12 de abril de 2002; informe DAS.DGO.SIES.CPJU del 29 de abril de 2002; declaración de Néstor Camelo Piñeros - Brigadier del Ejército).

f.- Existía falta de información sobre la ruta de desplazamiento y se incluyó otro posible destino del candidato, la casa del alcalde de Barranquilla, pese a que el itinerario señalaba como destino el Hotel El Prado (oficios Nros. 06041 y 06051 del 12 de abril de 2002; declaración de Richard Helberth Enciso Enciso -jefe de avanzada del esquema de Seguridad de Álvaro Uribe Vélez-).

g.- La ruta finalmente escogida para el desplazamiento y en la cual ocurrió el atentado era la que más peligro representaba (informe técnico preliminar 510 del 18 de abril de 2002 del área de criminalística de la Dirección Central de Policía Judicial; Informe DAS.DGO.SIES.CPJU del 29 de abril de 2002).

31.- La confusión sobre el destino del candidato (Hotel El prado o la casa del alcalde) según lo declarado por Richard Enciso Enciso, no puede exculpar la responsabilidad de la Policía Nacional como quiera que el itinerario contemplaba que luego del trayecto en el canal navegable el candidato se dirigiría al Hotel El

Prado, siendo ese el trayecto el que debía hacer el esquema de seguridad del candidato. Ese trayecto no podía ser alterado, por ningún motivo; la Policía Nacional era la autoridad responsable de la seguridad, no solo del candidato sino de la comunidad y estaba obligada a ejercer su autoridad para que la actividad se desarrollara apegándose de manera estricta a la programación prevista, pues era dicha programación la que permitía escoger la ruta que representara menos peligro y hacer previos <<barridos>> en ella.

32.- En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia y se condenará a la Policía Nacional por los daños ocasionados a la parte demandante por la muerte de Donaldo Piscioti Duarte.

#### **L. Determinación de los perjuicios y reparación**

33.- En la liquidación de perjuicios la Sala: **(i)** se referirá a la legitimación de los demandantes; **(ii)** condenará a perjuicios morales de acuerdo con los parámetros actuales de la jurisprudencia; **(iii)** negará el reconocimiento de daño emergente a favor de la madre de la víctima directa y, **(iv)** reconocerá lucro cesante a favor de la compañera permanente e hijos de la víctima directa el cual se liquidará con acrecimiento de acuerdo con el criterio jurisprudencial aplicable.

34.- Con la copia de los registros civiles aportados al proceso está acreditado que Donaldo Piscioti Duarte en calidad de víctima directa era: **(i)** padre de Diego Armando Piscioti Cavadia y Yulieth Paola Piscioti Cavadia; **(ii)** hijo de María del Carmen Duarte García y de Donaldo Piscioti Alvarado y, **(iii)** hermano de Laura Estella Piscioti Duarte; Claudia Piscioti Duarte, Vilma Piscioti Duarte, Ana Eda Piscioti Duarte y Carmenza Piscioti Duarte<sup>17</sup>.

35.- Con las declaraciones rendidas en este proceso por Clara Sofía Escobar Roa, Mery Beltrán Acevedo y Ricardo Cortés Mosquera<sup>18</sup>, se encuentra acreditado que para la fecha de los hechos la señora Fany Cavadia Lagares era compañera permanente de Donaldo Piscioti Duarte.

36.- En relación con el demandante Hernando Piscioti Duarte quien acudió en calidad de hermano de la víctima directa, no se allegó el registro civil de nacimiento que demuestre esa calidad. Las declaraciones de los testigos no son aptas para tenerlo como tercero damnificado pues si bien se refirieron a las relaciones de afecto de la víctima directa con su familia no se identificó y precisó que Hernando Piscioti Duarte fuese hermano o familiar de aquel.

#### **i.- Perjuicios morales**

---

<sup>17</sup> Fl. 20 -33 cuaderno primera instancia

<sup>18</sup> Fl. 104 – 107 cuaderno de primera instancia

37.- Según los criterios unificados por la Sección Tercera de esta Corporación<sup>19</sup>, la indemnización por perjuicio moral por muerte asciende a: (i) 100 SMLMV para la compañera permanente, padre e hijos y (ii) 50 SMLMV para los hermanos.

38.- Además del parentesco, se demostraron las relaciones de trato y afecto de la víctima directa con sus familiares, de acuerdo con las declaraciones de Clara Sofía Escobar Roa, Mery Beltrán Acevedo y Ricardo Cortés Mosquera<sup>20</sup>. Al respecto, Mery Beltrán Acevedo señaló que Donaldo Pisciotti Duarte <<tenía muy buena relación con toda su familia, hermanos, padres, tíos, en general esa familia era muy unida y desde que el murió se acabó la alegría de esa familia>>. Lo anterior permite deducir la existencia de perjuicio moral a favor de los demandantes (con excepción de Hernando Pisciotti Duarte) y, en consecuencia, se reconocerán las siguientes indemnizaciones por concepto de perjuicios morales: **(i)** 100 SMLMV para Fany Cavadia Lagares, María del Carmen Duarte García, Donaldo Pisciotti Alvarado, Diego Armando Pisciotti Cavadia y Yulieth Paola Pisciotti Cavadia; **(ii)** 50 SMLMV para Laura Estella Pisciotti Duarte; Claudia Pisciotti Duarte, Vilma Pisciotti Duarte, Ana Eda Pisciotti Duarte, Carmenza Pisciotti Duarte.

## **ii.- Daño emergente**

39.- La parte demandante solicitó a título de daño emergente el reconocimiento de dos millones de pesos (\$2.000.000), suma que <<Fany Cavadia Lagares solicitó en préstamo a Alcibiades Mejía Durán>>. La Sala niega reconocimiento de este perjuicio, pues si bien se allegó con la demanda letra de cambio de fecha 18 de abril de 2002 por dicho valor<sup>21</sup>, dicha prueba es insuficiente para demostrar que el crédito se utilizó para gastos relacionados con la lesión o muerte de Donaldo Pisciotti Duarte.

## **iii.- Lucro cesante**

40.- La parte demandante solicitó a favor de la compañera permanente e hijos de la víctima directa el monto que el señor Donaldo Pisciotti Duarte devengaba en su actividad profesional como conductor. Al respecto, la Sala precisa que no obra en el proceso prueba de los ingresos que devengaba la víctima por su oficio, pero sí se demostró que desempeñaba una actividad productiva al momento de su muerte. Por lo anterior la Sala liquidará el lucro cesante con base en la presunción del salario mínimo legal vigente, esto es, la suma de \$908.526.

41.- Las víctimas indirectas por la muerte de Donaldo Pisciotti Duarte, para efectos de indemnizar el lucro cesante son: **(i)** Fany Cavadia Lagares en calidad de compañera permanente y **(ii)** Diego Armando y Yulieth Paola Pisciotti Cavadia, en calidad de hijos. Lo anterior, como quiera que únicamente se solicitó el perjuicio a

---

<sup>19</sup> En sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera el 28 de agosto de 2014, expediente: 36.149, C.P: Hernán Andrade Rincón (E), se señalaron las cuantías a las que deben ascender las indemnizaciones de perjuicios morales en caso de privación injusta de la libertad.

<sup>20</sup> Fl. 104 – 107 cuaderno de primera instancia

<sup>21</sup> Fl. 61 cuaderno de primera instancia.

favor de estas víctimas indirectas y la dependencia económica quedó demostrada con los testimonios de Clara Sofía Escobar Roa, Mery Beltrán Acevedo y Ricardo Cortés Mosquera.

42.- Para calcular la renta sobre la que se liquidará el perjuicio, al salario mínimo se le agregará el 25% por concepto de prestaciones sociales y luego se le restará el 25% por concepto de los gastos personales de la víctima directa, así:

$$Ra = (908.526 + 227.064) - 25\%$$

$$Ra = \$1.135.590 - 283.897$$

$$Ra = \$851.693$$

43.- La Sala procederá a liquidar el lucro cesante teniendo en cuenta el acrecimiento y seguirá los criterios de liquidación de la sentencia de unificación sobre la materia<sup>22</sup>. Para calcular el periodo durante el cual las víctimas indirectas serán beneficiarios de la indemnización, la Sala comparará el tiempo indemnizable para la compañera permanente y el del menor de los hijos, y tomará el mayor de ellos, así: **(i)** el tiempo indemnizable de Fany Cavadia Lagares es el periodo más corto entre la expectativa de vida probable entre la víctima directa y la compañera permanente. Dicho periodo corresponde al de 489,96 meses<sup>23</sup>; **(ii)** para los hijos se identificará el tiempo que le faltaba a cada uno de los hijos para cumplir 25 años y, se tomará en cuenta el tiempo que le hacía falta al menor de ellos para alcanzar esa edad<sup>24</sup>. Dicho periodo corresponde a 212,26 meses.

44.- En consecuencia, el tiempo total de liquidación del lucro cesante del grupo familiar corresponde a 489,96 meses. Ahora bien, para distribuir el ingreso a liquidar entre los beneficiarios, se identifican los momentos hasta los cuales cada beneficiario tiene derecho a ser indemnizado, que será, para cada uno de los hijos, la fecha en que cumplirían 25 años y para la compañera permanente la fecha en que termina su expectativa de vida probable. Así: (i) Diego Armando Piscioti Cavadia tiene derecho a ser indemnizado por 150,8 meses; (ii) Yulieth Paola Piscioti Cavadia tiene derecho a ser indemnizada por 212,26 meses y (iii) Fany Cavadia Lagares tiene derecho a ser indemnizada por 489,96 meses.

45.- De esta forma, los periodos a liquidar el lucro cesante son: **(i)** Periodo 1: desde el 10 de mayo de 2002, fecha de la muerte de Donaldo Piscioti Duarte, hasta el 6 de diciembre de 2014 que corresponde a 150,8 meses. En este periodo son beneficiarios Diego Armando y Yulieth Paola Piscioti Cavadia y Fany Cavadia

---

<sup>22</sup>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 15 de abril de 2015, exp. 19146, CE-SUJ-3-001 de 2015, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>23</sup>En la fecha de su muerte Donaldo Piscioti Duarte tenía 34 años; de conformidad con la Resolución 112 de 2007 de la Superintendencia Financiera, su expectativa de vida probable eran 42,85 años. Por su parte, Fany Cavadia Lagares tenía 38 años; de conformidad con la Resolución 112 de 2007 de la Superintendencia Financiera, su expectativa de vida probable eran 40,83 años.

<sup>24</sup>Diego Armando Piscioti Cavadia al momento del atentado tenía 12 años, 5 meses y 4 días de edad, de conformidad con su Registro Civil de Nacimiento, por lo cual le faltaban 150,8 meses para alcanzar la edad en la que se presume adquiriría su independencia económica. Yulieth Paola Piscioti Cavadia tenía 7 años, 3 meses y 22 días de edad al momento de la muerte de su padre, de conformidad con su Registro Civil de Nacimiento, por lo cual, le faltaban 212,26 meses para alcanzar la edad en la que se presume adquiriría su independencia económica.

Lagares; **(ii)** Periodo 2: desde la fecha en la que Diego Armando Piscioti Cavadia cumplió 25 años, hasta el 18 de enero de 2020, fecha en la que Yulieth Paola Piscioti Cavadia alcanzó la misma edad. Este periodo corresponde a 61,4 meses y en él son beneficiarios Fany Cavadia Lagares y Yulieth Paola Piscioti Cavadia; **(iii)** Periodo 3: Se cuenta desde la fecha en que Yulieth Paola Piscioti Cavadia cumplió 25 años hasta el último día de la vida probable de su madre. Este período tiene 277,7 meses, que corresponden a los 489,96 meses indemnizables para la señora Fany Cavadia Lagares, menos los 212,26 liquidados en los periodos 1 y 2.

46.- El ingreso a liquidar se distribuirá de la siguiente forma en los mencionados periodos: **(i)** Para el Periodo 1, el ingreso a liquidar deberá distribuirse de la siguiente manera: 50% para la compañera permanente, esto es, \$425.846 y, el 50% restante debe repartirse en partes iguales entre los hijos beneficiarios, es decir, 25% del ingreso a liquidar para cada uno, suma que asciende a \$212.923; **(ii)** Para el periodo 2, teniendo en cuenta que uno de los hijos ya no es beneficiario en este periodo, la porción que le correspondía vuelve al ingreso a liquidar y se distribuye en partes iguales entre los beneficiarios restantes; es decir que acrece en el 12,50% a la señora Fany Cavadia Lagares (\$532.307) y Yulieth Paola Piscioti Cavadia (\$319.384); **(iii)** Para el periodo 3, una vez los dos hijos alcanzaran los 25 años, el ingreso a liquidar se reduce al 50% y la compañera permanente tiene derecho a recibir la totalidad de ese monto, esto es, \$425.846. Este periodo se dividirá en periodo consolidado y futuro teniendo como punto de referencia la fecha de expedición de esta providencia.

47.- Para la liquidación se usarán las fórmulas aceptadas por la jurisprudencia, así:

**Períodos consolidados**

$$S = Ra \times \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

**Períodos futuros (unicamente respecto de Fany Cadavia Lagares)**

$$S = Ra \times \frac{(1+i)^n - 1}{i(1+i)}$$

En donde,

Ra= renta actualizada, es decir, el porcentaje del ingreso a liquidar a que tienen derecho cada beneficiario

i= Tasa de interés que, en este caso, corresponde a 0,004867

n = Número de meses que tiene el periodo

48.- La liquidación por cada uno de los periodos respecto de cada beneficiario arroja los siguientes resultados:

Beneficiario	Periodo 1 (150,8 meses)	Periodo 2 (61,4 meses)	Periodo 3 (277,7 meses) (consolidado: 13,9 meses y futuro: 263,8 meses)	Total

Diego Armando Pisciotti Cavadia	\$47.229.555			\$47.229.555
Yulieth Paola Pisciotti Cavadia	\$47.229.555	\$22.791.205		\$70.020.760
Fany Cavadia Lagares	\$94.459.111	\$37.985.365	P. consolidado \$6.108.713	\$201.741.938
			P. futuro \$63.188.749	

49.- En consecuencia, la Sala ordenará el pago de las siguientes sumas de dinero por concepto de indemnización del lucro cesante: **(i)** para Diego Armando Pisciotti Cavadia un total de \$47.229.555; **(ii)** para Yulieth Paola Pisciotti Cavadia un total de \$70.020.760 y **(iii)** para Fany Cavadia Lagares un total de \$201.741.938

#### **M. Costas**

50.- En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

#### **N. Costo total de la condena para la fecha en la que se profiere la sentencia**

51.- El costo total de la condena contra el Estado para la fecha en la que se profiere esta providencia es de MIL MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$1.000.386.753) de los cuales SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS PESOS (\$681.394.500) corresponden a perjuicios morales y TRESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$318.992.253) corresponden a perjuicios materiales.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia del 12 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** patrimonialmente responsable a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** de los perjuicios derivados de

la muerte de Donaldo Pisciotti que se derivó del atentado terrorista con artefacto explosivo que tuvo lugar el 14 de abril de 2002 en la ciudad de Barranquilla.

**TERCERO: CONDÉNASE** a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** al pago de las siguientes indemnizaciones, por concepto de perjuicios morales:

<b>Víctima</b>	<b>Parentesco</b>	<b>Perjuicio moral</b>
FANY ISABEL CAVADIA LAGARES	COMPAÑERA PERMANENTE	100 SMLMV
DIEGO ARMANDO PISCIOTTI CAVADIA	HIJO	100 SMLMV
YULIETH PAOLA PISCIOTTI CAVADIA	HIJA	100 SMLMV
MARÍA DEL CARMEN DUARTE GARCÍA	MADRE	100 SMLMV
DONALDO PISCIOTTI ALVARADO	PADRE	100 SMLMV
LAURA ESTELLA PISCIOTTI DUARTE	HERMANA	50 SMLMV
CLAUDIA PISCIOTTI DUARTE	HERMANA	50 SMLMV
VILMA PISCIOTTI DUARTE	HERMANA	50 SMLMV
ANA EDA PISCIOTTI DUARTE	HERMANA	50 SMLMV
CARMENZA PISCIOTTI DUARTE	HERMANA	50 SMLMV

**CUARTO: CONDÉNASE** a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** al pago de las siguientes indemnizaciones, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante:

<b>Víctima</b>	<b>Parentesco</b>	<b>Lucro cesante</b>
FANY CAVADIA LAGARES	COMPAÑERA PERMANENTE	\$201.741.938
DIEGO ARMANDO PISCIOTTI CAVADIA	HIJO	\$47.229.555
YULIETH PAOLA PISCIOTTI CAVADIA	HIJA	\$70.020.760

**QUINTO: NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda

**SEXTO:** Sin condena en costas

**SÉPTIMO:** Las condenas se cumplirán en los términos de los artículos 176 a 178 del CCA.

**OCTAVO:** Para el cumplimiento de la sentencia expídanse copias con destino a las partes, de conformidad con el artículo 114 del CGP.

**NOVENO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Con firma electrónica*

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente**  
*Con aclaración de voto*

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
**Magistrado**

*Con firma electrónica*  
**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
**Magistrado**  
*Con aclaración de voto*

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO ALBERTO MONTAÑA PLATA**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2002-01844-01(45283)**

**Actor: FANY CAVADIA LAGARES Y OTROS**

**Demandado: EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS), DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Y DISTRITO DE BARRANQUILLA**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (ACLARACIÓN DE VOTO)**

Aclaración de voto de Alberto Montaña Plata

Acompaño la decisión de la Sala<sup>25</sup>. Sin embargo, no comparto la forma en que se construyó la falla en el servicio. El único error que operó como causa adecuada del daño, en mi concepto, fue la modificación improvisada de la ruta que impidió los barridos de seguridad y terminó llevando al candidato por el camino que tenía más riesgos. La imprudencia de quien dirigía el esquema de seguridad del candidato, permitió el paso del carro del candidato por el lugar en donde los terroristas detonarían la bomba que cobró la vida de un particular.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de marzo de 2021, Exp. (45283)

Ninguna otra omisión o irregularidad incidió en la causación del daño. En efecto, si hubieran planeado con tiempo y suficiente coordinación el operativo de seguridad, irremediablemente el cambio intempestivo de recorrido por lugares arriesgados habría producido el mismo efecto fatal. En definitiva, ni aun a la luz de la equivalencia de las condiciones, la falta de coordinación operó como causa del daño.

Según el sistema constitucional del artículo 90, al Estado sólo es imputable el daño antijurídico que cause por acción o por omisión. Nada justifica la flexibilización del requisito de la causalidad. Ni siquiera la necesidad de blindar en apariencia la decisión de un caso difícil con la inclusión de todo error de la administración como causa que contribuyó al daño.

Firmado electrónicamente

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Magistrado

# ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO RAMIRO PAZOS GUERRERO

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN B

**Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2002-01844-01(45283)**

**Actor: FANY CAVADIA LAGARES Y OTROS**

**Demandado: EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS), DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Y DISTRITO DE BARRANQUILLA**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (ACLARACIÓN DE VOTO)**

## ACLARACIÓN DE VOTO

---

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito exponer las razones que me llevaron a aclarar el voto en relación con la sentencia del 17 de marzo de 2021 proferida dentro del asunto de la referencia.

2. Si bien acompaño la decisión de la Sala, no comparto las afirmaciones contenidas en los párrafos 15 y 18:

15.- La Sala revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar declarará la responsabilidad del Estado por la muerte de Donaldo Pesciotti Duarte, porque encuentra que: (i) el perjuicio causado a los demandantes es antijurídico dada su particularidad y gravedad y, (ii) es imputable a la Policía Nacional, que era una de las autoridades responsables de garantizar la vida e integridad de los habitantes de la ciudad en la cual se desarrolló la actividad del candidato presidencial.

(...)

18.- Las autoridades no podían someter a los habitantes de una ciudad al riesgo de sufrir atentados en su vida e integridad personal, permitiendo el

desarrollo de una actividad electoral, en las condiciones antes señaladas. Al hacerlo desconocieron el imperativo constitucional que informa su actuación, dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política conforme con el cual ellas << están instituidas para proteger a *todas* las personas residentes en Colombia>>. Dicho riesgo sobrepasa el que los miembros de la comunidad deben soportar por el hecho de vivir en ella y su carácter particular y grave determina el carácter antijurídico del perjuicio cuya indemnización reclama. El perjuicio cuya indemnización se reclama, es imputable al Estado, en la medida en que las autoridades sometieron a la comunidad a un riesgo excepcional y *previsible* cuyas consecuencias habrían podido evitar, mediante el ejercicio de la autoridad que la Constitución y las leyes les confieren ( subraya fuera de texto).

3. A mi juicio, para que un daño sea reparable a la luz del artículo 90 constitucional no es necesario que cumpla los requisitos de “grave y particular”. Lo anterior, llevaría al equivoco de determinar que los únicos daños indemnizables en el marco de la responsabilidad patrimonial del Estado sean aquellos que revistan tales características y con ello se sugiere que hay daños que deben ser soportados por la víctima, porque no están dentro de esas exigencias.

4. En consecuencia, la gravedad y particularidad del daño –considero- debe relacionarse no con la procedencia de la reparación, sino con la entidad de este último.

5. En los términos expuestos, aclaro mi voto.

Firma electrónica

**Ramiro Pazos Guerrero**

**Magistrado**