

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**Consejero Ponente: Enrique Gil Botero**

Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014)

**Expediente:** 32.241

**Radicación:** 05 001 23 31 000 1998 04056 01

**Demandante:** Interamericana Compañía de Seguros Generales S.A.

**Demandado:** Nación –Ministerio de Defensa, Ejército Nacional-

**Asunto:** Acción de reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 8 de abril de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Cuarta de Decisión, en la que se denegaron las súplicas de la demanda.

**I. Antecedentes**

1. En escrito presentado el 11 de diciembre de 1998, Interamericana Compañía de Seguros Generales S.A, solicitó que se declarara patrimonialmente responsable a la Nación –Ministerio de Defensa, Ejército Nacional-, por los daños materiales que sufrieron los edificios: Unidad Residencial El Condado, Conjunto Residencial Castilla La Nueva Propiedad Horizontal, Rincón de Castilla Número Uno, Rincón de Castilla Número Dos, Castilla de la Quinta Propiedad Horizontal, Colmena, Caja Social Propiedad Horizontal, Portales de San Antonio, Combeima, Urbanización Castilla Real Propiedad Horizontal, Centro de Trabajo Corfin Propiedad Horizontal, Montecarlo Real Propiedad Horizontal, Tempo, Unidad Residencial Guadalajara, Torre Concasa, Guadalquivir Propiedad Horizontal, Urbanización Multifamiliar Plazuelas, Conjunto Residencial Los Rincones Propiedad Horizontal, Conjunto Residencial Villas del Campo, Torrelavega, Biarritz y Prados del Sur, y que Interamericana Compañía de Seguros Generales S.A., indemnizó a los propietarios, debido a la explosión de un artefacto explosivo, el 16 de diciembre de 1996, en el barrio el Poblado, en Medellín, Antioquia.

En consecuencia, deprecó que se condenara a pagar, por los daños causados y en virtud de la subrogación establecida en el artículo 1096 del Código de Comercio, la suma total de \$1.687.055.067 pesos, más los intereses comerciales desde octubre de 1997 hasta que se realizara el pago de la indemnización.

Como supuesto fáctico de la *causa petendi* señaló que en la fecha y lugar citados, se perpetró un atentado terrorista, y que en virtud de las pólizas de seguros suscritas entre la demandante y las propiedades horizontales citadas, Interamericana Compañía de Seguros Generales S.A., canceló los daños causados a los edificios. Situación que se generó debido a que el Estado no prestó adecuadamente el servicio de seguridad a los habitantes de la ciudad, incumpliendo con ello el mandato del inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política.

2. La demanda fue admitida mediante auto datado el 21 de junio de 1999, y notificada en debida forma.

El Ministerio de Defensa se opuso a la prosperidad de las pretensiones arguyendo que en el caso *sub examine*, no es posible imputar el daño causado a la administración, por cuanto no existe nexo con la actividad de la administración, explicó que a la autoridad pública no puede exigírsele lo imposible, *verbi gracia*, implementar medidas que están fuera de su alcance, e indicó que en el presente caso se configuraba el hecho de un tercero, como elemento eximente de responsabilidad.

3. Concluida la etapa probatoria, iniciada por auto del 10 de julio de 2000, y fracasada la conciliación, se dio traslado para alegar.

Los demandantes no hicieron uso de su oportunidad para alegar; por su parte el ente demandado reiteró los argumentos expuestos, señalando que de conformidad con lo probado, el ataque iba aparentemente dirigido contra el ciudadano Juan Gómez Martínez, y que la entidad no puede responder por actos que no le son imputables ni por acción ni por omisión, máxime cuando se presenta el hecho de un tercero, como causal eximente de responsabilidad.

El Ministerio Público guardó silencio.

## **II. Sentencia de primera instancia**

El *a-quo* al denegar las pretensiones de la demanda, señaló que para poder atribuir responsabilidad patrimonial al Estado por la comisión de ataques terroristas, en casos como este, era necesario demostrar que la falla en el servicio se presentó por una omisión Estatal en la prestación del servicio de seguridad, lo que de ninguna manera

sucedió en el caso bajo examen, toda vez que, incluso debido a la importancia del ciudadano que residía en la casa, se le prestaba seguridad con agentes de la Policía Nacional.

### **III. Recurso de apelación**

1. La parte demandante interpuso recurso de apelación, que fue concedido mediante auto del 5 de julio de 2005, y admitido en proveído datado el 31 de marzo de 2006.

El mandatario judicial indicó en la sustentación de la impugnación, que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política, el Estado estaba obligado a proteger a todos los particulares en su vida, honra y bienes, sin consideración alguna sobre los móviles que condujeron a los delincuentes a causar el daño, "por las fallas en el servicio de las autoridades estatales", y que no es posible predicar la responsabilidad del Estado únicamente cuando las acciones terroristas se dirigen contra la organización estatal, ya que ello conduce a una desigualdad. Reiteró que la obligación del Estado de prestar seguridad a sus habitantes es general y no se puede limitar a aquellos casos en que el objetivo del ataque terrorista sea un ente gubernamental.

2. En el traslado para presentar alegatos de conclusión, la parte demandante sostuvo que en el presente caso sí existió una falla en el servicio, por cuanto si bien la residencia atacada, contaba con la presencia permanente de la Policía Nacional, un solo agente era insuficiente para garantizar la seguridad y evitar un atentado como el que se presentó.

El Ministerio Público no conceptuó sobre el particular.

### **IV. Consideraciones:**

1. Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 8 de abril de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Cuarta de Decisión, en el caso *sub examine*.

2. En primer lugar es menester precisar que conforme el principio de interés para pedir, y el de la legitimación en la causa (*legitimatío ad causum*), quien formula peticiones en el proceso debe tener interés legítimo, serio y actual en la declaración que se persigue, por cuanto existen solicitudes que sólo corresponde hacerlas a ciertas personas y frente o contra otras

determinadas, y no por o contra la demás. Sobre el particular, el tratadista Hernando Devis Echandía<sup>1</sup> sostuvo:

“En los procesos civiles, laborales y contencioso-administrativos, esa condición o cualidad que constituye la legitimación en la causa, se refiere a la relación sustancial que se pretende que existe entre las partes del proceso y el interés sustancial en litigio o que es el objeto de la decisión reclamada. Se puede tener la legitimación en la causa, pero no el derecho sustancial pretendido.

Creemos que se precisa mejor la naturaleza de esa condición o calidad o idoneidad; así en los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, **respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda**, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante; y en los procesos de jurisdicción voluntaria consiste en estar legitimado por la ley sustancial para pedir que se hagan las declaraciones solicitadas en la demanda.

En relación con la legitimación en la causa, la Sala ha señalado lo siguiente:

“La legitimación en la causa *-legitimatío ad causam-* se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista. Es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal.”<sup>2</sup>

Como se aprecia, la legitimación en la causa corresponde a uno de los presupuestos necesarios para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda<sup>3</sup> y, por lo tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL – TEORÍA GENENERAL DEL PROCESO, Tomo I. Decimotercera edición. Biblioteca jurídica Diké. Bogotá. 1994. Pág.269 y 270.

<sup>2</sup> Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 23 de abril de 2008, exp. 16.271, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>3</sup> En estricto sentido, resulta ser requisito de la sentencia de fondo o mérito, toda vez que, *in fine*, no es posible confundir el interés sustancial legítimo para pedir u oponerse, con la real titularidad del derecho material pretendido. Cfr. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL – TEORÍA GENENERAL DEL PROCESO, Tomo I. Cuarta edición. Editorial ABC. Bogotá. 1974. Pág.223

<sup>4</sup> “Con ella [se refiere a la legitimación en la causa] se expresa que, para que un juez estime la demanda, no basta con que considere existente el derecho, sino que es necesario que considere que éste

2.1. En el presente caso, en relación con el interés legítimo, serio y actual en la declaración que persigue la parte demandante, se aportaron los siguientes elementos demostrativos:

2.1.1. Copia autenticada de las pólizas que a continuación se relacionan, suscritas por Interamericana Compañía de Seguros Generales S.A, en la que se indica como amparo "incluido", los daños causados por "actos mal intencionados de terceros", así:

Póliza No. 991, asegurado: Edificio Unidad Residencial El Condado (fl.184); Póliza No.101, asegurado: Conjunto Residencial Castilla La Nueva Propiedad Horizontal (fl.187); Póliza No.981, asegurado: Conjunto Residencial Rincón De Castilla Numero Uno (fl. 189); Póliza No.982, asegurado: Conjunto Residencial Castilla Numero Dos (fl.192); Póliza No. 1579, asegurado: Edificio Castilla De La Quinta Propiedad Horizontal (fl.195); Póliza No.421, asegurado: Edificio Colmena (fl.198); Póliza No.172 asegurado: Edificio Caja Social Propiedad Horizontal (fl. 201); Póliza No. 1469 asegurado: Edificio Portales De San Antonio Propiedad Horizontal (fl. 204); Póliza No. 411 asegurado: Edificio Combeima Propiedad Horizontal (fl. 207); Póliza No.483 asegurado: Urbanización Castilla Real Propiedad Horizontal (fl. 210); Póliza No. 1200 asegurado: Centro De Trabajo Cofín Propiedad Horizontal (fl.213); Póliza No.1548 asegurado: Edificio Montecarlo Real Propiedad Horizontal (fl.216); Póliza No. 1427 asegurado: Edificio Tempo (fl.219 ); Póliza No. 107 asegurado: Edificio Unidad Residencial Guadalajara (fl.222); Póliza No.971 asegurado: Edificio Torre Concasa (fl.225); Póliza No.114 asegurado: Edificio Guadalquivir Propiedad Horizontal (fl.228); Póliza No.1575 asegurado: Urbanización Multifamiliar Plazuelas(fl.231); Póliza No.1538 asegurado: Conjunto Residencial Los Rincones Propiedad Horizontal (fl.234); Póliza No.450 asegurado: Conjunto Residencial Villas Del Campo (fl.237); Póliza No.636 asegurado: Edificio Torrelavega (fl.240); Póliza No. 1484 asegurado: Edificio Biarritz Propiedad Horizontal (fl.243); Póliza No.1597 asegurado: Edificio Prados Del Sur (fl.246).

2.1.2. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 0106259, 0106117, 014312, 015848; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 991 y del formulario de notificación del siniestro que corresponden a los daños que sufrió el Edificio El Condado, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 10, 9, 8, 11 y12).

2.1.3. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 014290 y 014295; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0101 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Castilla La Nueva, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 14, 13, 15 y 16).

2.1.4. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14287 y 14292; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0981 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Rincón De Castilla Número Uno, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 18, 17, 19, y 20).

2.1.5. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14288 y 14293; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No.0982 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Rincón De Castilla Número Dos, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 22, 21, 23 y 24).

2.1.6. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 106703, 014204, 014191, 015855 y 0106095; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01579 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Castilla De La Quinta P.H., por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 29, 28, 27, 26, 25,30 y 31).

2.1.7. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 0106258, 014554, 014353, 014311, 014319, 015857 y 015844; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0421 y de la constancia de las reparaciones realizadas por la constructora Fabio Álvarez en relación con el siniestro que afectó el Edificio Colmena (fl. 38, 37, 36, 35, 34, 33, 32, 39, 40 y 41).

2.1.8. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 0106097, 014562 y 015876; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0172 y del oficio remisorio de las copias de las facturas y oficio remisorio de facturas y contratos realizados para llevar a cabo las reparaciones de los daños causados por la explosión aludida, que afectó el Edificio Caja Social, haciendo alusión (fl. 44, 43, 42, 45 y 46).

2.1.9. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 014130, 015867, 015845, 014291, 014337, 014518, 014556, 014652 y 0106002; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01469 y el reporte de siniestro que afectó el Edificio Portales De San Antonio, sin especificar que el mismo se deriva de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 55, 54, 53, 52, 51, 50, 49, 48, 47, 56 y 58).

2.1.10. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 0106245, 0101649, 0106086, 0106085, 0106093, 0100774, 014187, 014338, 014176, 015865, 015938, 014131, 015872, 0100269, y 15873; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0411 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Combeima, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 59 a 73, 74 y 75).

2.1.11. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14294, 14289 y 15852; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0483 y del formulario de notificación del siniestro que afectó la Urbanización Castilla Real P.H., por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 76 a 80).

2.1.12. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14555, 14339, 14198, 15856 y 106010; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01200 y el reporte del siniestro que afectó el Edificio Centro De Trabajo Corfin P.H., sin especificar que el mismo se deriva de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 81 a 87).

2.1.13. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 15939, 14139, 14140, 14205, 100448, 14345, 14512, 15868, 14542, 14656, 14877, 106088, 106166, 106154, 106089, 106168, 014853, 106382 y 106603; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01548 y el reporte del siniestro que afectó el Edificio Montecarlo Real (fl. 88 a 108).

2.1.14. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 106956, 14132, 14939, 14674, 14537, 14374, 14194, 14181 y 15846; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01427 y el reporte del siniestro que afectó el Edificio Tempo, sin especificar que el mismo se deriva de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 109 a 120).

2.1.15. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14504, 14199, 14114 y 15869; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0107 y el reporte del siniestro que afectó el Edificio Guadalajara, sin especificar que el mismo se deriva de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 121 a 126).

2.1.16. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 106419, 14274 y 14188; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0971 y el reporte del siniestro que afectó el Edificio Torre Concasa, en el que se indica que el mismo se produjo por la explosión de la bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 127 a 132).

2.1.17. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14264, 14120, 15874 y 15853; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0114 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Guadalquivir P.H., por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 133 a 139).

2.1.18. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14684 y 14316; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01575 y el reporte del siniestro que afectó a la Urbanización Multifamiliar Plazuelas, sin especificar que el mismo se derivó de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 140 a 143).

2.1.19. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 15843, 15866, 15851, 14196, 14180, 0100270, 14296, 14318, 14376, 14379, 144545, 14700, 106094, 106113, 106153 y 106726; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01538 y el reporte del siniestro que afectó el Conjunto Residencial Los Rincones P.H., sin especificar que el mismo se derivó de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 144 a 161).

2.1.20. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14192 y 15854; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0450 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Conjunto Residencial Villas Del Campo, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 162 a 165).

2.1.21. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14273 y 14378; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 0636 y del formulario de notificación del siniestro que afectó el Edificio Torrelavega, por explosión de una bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 166 a 169).

2.1.22. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 0100363, 15940, 14133, 0100775 y 0106705; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01484 y el reporte del siniestro que afectó el Edificio Biarritz P.H., en el que se indica que el mismo se produjo por la explosión de la bomba en la fecha indicada, ut supra (fl. 171 a 178).

2.1.23. Copia al carbón, con constancia de recibo de los comprobantes correspondientes a los cheques Nos. 14178, 14305 y 14468; original de la "declaración jurada en prueba de pérdida" respecto de la póliza No. 01597 y la constancia de la reparación del daño en una puerta, del Edificio Prados del Sur, sin que en modo alguno se especifique que el daño amparado en la póliza derivó de la explosión en el barrio El Poblado en la fecha indicada, ut supra (fl. 179 a 183).

En relación con el fenómeno de la subrogación, el tratadista J. Efrén Ossa G, ha señalado:

"A través de la subrogación legal, el asegurador que ha indemnizado el siniestro ocupa, ipso iure, el lugar del asegurado frente al tercero responsable de la pérdida asegurada. ¿Cómo ofrece respaldo jurídico a este desplazamiento del derecho que la ley ha conferido al asegurado, como víctima del daño imputable a la acción u omisión culposas de otro? Es porque de no ser por este instituto de la subrogación legal (o, antes, de la convencional), se propiciarían situaciones incompatibles con el orden jurídico, a saber:

1. Que el asegurado, además de la indemnización a que tiene derecho conforme al contrato de seguro, obtenga la que tiene su fuente en el acto ilícito del tercero responsable. O sea, en otras palabras, que derive un provecho del seguro.

2. Que el responsable, por la sola existencia del contrato de seguro, a cuya gestación y perfeccionamiento ha sido totalmente ajeno, quede exento de las sanciones civiles a que da nacimiento el hecho ilícito. En otros términos, que derive una utilidad de una relación contractual en que no ha intervenido como parte.

Uno y otro caso repugnan a la doctrina jurídica del enriquecimiento sin causa. El primero peca contra el carácter indemnizatorio del seguro, y el segundo contra el principio de la relatividad de los efectos de todo contrato"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> OSSA G, J. Efrén. *Teoría General del Seguro, El contrato*. Editorial Temis, Bogotá. 1984. Pág 160.

Así las cosas, conforme a los elementos de prueba enlistados, y a lo establecido en el artículo 1096 del Código de Comercio, que enseña que el asegurador que pague una indemnización, se subrogará por ministerio de la ley y hasta concurrencia de su importe, en los derechos del asegurado contra las personas responsables del siniestro, resulta dilucidada la legitimación en la causa por activa de la entidad demandante, para comparecer al proceso.

3. De otra parte, debe señalarse que las copias de las pruebas practicadas en el proceso tramitado ante la Fiscalía General de la Nación, pueden ser valoradas, toda vez que fueron solicitadas, y por ende aceptadas por las partes en los escritos de demanda y alegatos de la demandada (fls. 274 y 324).

Lo anterior, teniendo en cuenta que, como bien lo ha señalado reiterada jurisprudencia de la Sala, cuando ambas partes, aceptan la autenticidad de las pruebas que obran en ese expediente, éstas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin su citación o intervención en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el presente, en consideración a que en estos casos, resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio y, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque, para negarle eficacia, las formalidades legales para su admisión<sup>6</sup>.

4. De los elementos demostrativos recaudados se destacan los siguientes:

4.1. Oficio No. 0751/COMAN MEVAL del 10 de mayo de 2001 suscrito por el Brigadier General Jorge Dadiel Castro Castro, Comandante Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, en el que se señaló:

"Me permito enviar la información solicitada en el exhorto de la referencia, proceso 984.056 EEA, así:

- Con base en los antecedentes que para la época registran los archivos de anotaciones de inteligencia, el 16 de diciembre de 1996, en el barrio El Poblado de la ciudad de Medellín, a las 05:30 horas aproximadamente, en la Cl. 1 Sur, frente al Nro.35-434, fue activado un carro-bomba compuesto de 50 kilos de dinamita comercial, mediante sistema ineléctrico, el cual produjo un cráter de 5 metros de largo por 1.83 mts de profundidad.

- Según hipótesis, el atentado terrorista estaría dirigido contra la residencia y/o hacia el doctor JUAN GÓMEZ MARTÍNEZ, por cuanto a esa propiedad se direccionó el vehículo, por consiguiente los móviles son claros al reseñar que

---

<sup>6</sup> Ver sentencias de 18 de septiembre de 1997, expediente 9666; de 8 de febrero de 2001, expediente 13.254; de 17 de mayo de 2001, expediente 12.370; de 21 de febrero de 2002, expediente: 05001-23-31-000-1993-0621-01(12789).

antes del acometido, el Agente de Policía que se encontraba de vigilancia en la zona de acceso, fue atacado por varios sujetos que portaban arma de fuego de diferentes calibres, quienes además de traspasar el puesto de vigilancia, pretendían introducir el vehículo al interior de los portones de seguridad de la citada residencia.

Debido a la reacción del uniformado, los delincuentes se apearon inmediatamente del vehículo Chevrolet color verde de placas KCC 238 y, emprendieron la huida en un vehículo taxi sin más características; posteriormente se produjo la explosión. El vehículo en mención, había sido hurtado el día 14 de diciembre de 1996 al señor Luis Arturo Gómez.

La onda explosiva causó la muerte a la señora Lucía Ceballos de Bernal, 62 años, residente en la Cl 1 A sur Nro. 35-434 y lesiones a: (lista de personas).

De igual forma fue afectada los siguientes inmuebles:

- Residencia del Dr. Juan Gómez Martínez, daños evaluados en 750 millones de pesos.
- Residencia ubicada en la Cl. 1AS de propiedad del señor Javier Bernal, evaluados en 800 millones de pesos.
- Edificio Real Montecarlos, ubicado en la Cra.42 Nro. 1AS-09, evaluado en 200 millones de pesos.
- Edificio Compañía Financiera Internacional, localizado en la cra. 43ª Nro.-93, evaluado en 50 millones de pesos.
- Empresa Codiseño, ubicada en la Cl. 1AS Nro.35-434, evaluado en 30 millones de pesos.
- Suramericana de Seguros, ubicada en la cra.43 Nro.524, evaluado en 30 millones de pesos.
- Compañía Financiera Internacional Local Nro.2, localizada en la Cra.43 Nro. 1-77, evaluado en 3 millones de pesos.
- Corpavi, ubicada en la cra.43A Nro. 1-71, evaluado en 5 millones de pesos.
- Banco Central Hipotecario, localizado en la cra.43A Nro. 1-41, evaluado en 20 millones de pesos.
- Colmena, ubicada en la cra.43 Nro.1AS-25, evaluado en 15 millones de pesos.
- Corporación Financiera Colombiana, ubicada en la cra.43ª Nro. 1AS-45, evaluados en 2 millones de pesos.
- Banco de Colombia, ubicado en la Cra.43ª Nro. 1AS-77, evaluados en 5 millones de pesos, al igual que dos motocicletas.

Es preciso señalar que los avalúos allí descritos, corresponden a la información preliminar y de carácter interno que se obtiene en la investigación inicial con la colaboración de los afectados, pero en ninguno de los casos se constituyen en certificación oficial puesto que no están avaladas por peritos.

El barrio El Poblado y en especial la zona afectada y adyacentes al lugar de los hechos, ha contado con vigilancia permanente de la Policía Nacional en procura de salvaguardar la integridad de sus moradores, máxime si en ese perímetro, residen personas como el Dr. Juan Gómez Martínez, quien por ser un ciudadano representativo de la sociedad antioqueña y colombiana, merece sin desconocer el sentido de igualdad, una protección especial por parte de los organismos de seguridad del Estado, ante la difícil situación de orden público que padece nuestra comunidad, desde décadas atrás" (fl. 291).

#### 4.2. Declaración de Juan Pablo Gómez Martínez, en la que manifestó:

“Soy ingeniero electricista de la Universidad Pontificia Bolivariana soy pensionado del periódico el Colombiano. PREGUNTADO: Bajo la gravedad del juramento que tiene prestado, y como lo seguirá haciendo durante el transcurso de la siguiente diligencia, sírvase hacernos una narración sobre lo que tenga conocimiento a cerca de una explosión causada por la colocación de un carro bomba colocado por personas aún indeterminadas cerca al lugar de su residencia y en donde una persona falleció, otras resultaron heridas y se causaron daños de consideración a bienes inmuebles y bienes muebles aledaños al sector? CONTESTO: Yo me encontraba con mi esposa María Teresa en el municipio de Rionegro en una nueva residencia que estamos terminando de construir, cuando más o menos a las seis y media de la mañana llegó el mayordomo de una finca vecina, ya que nosotros no tenemos teléfono todavía a informarme que un hijo mío había llamado a decirle que había habido un atentado en mi casa en Medellín. Inmediatamente me comuniqué por el celular con un celular que el mayordomo me había dado el teléfono y hablé con mi hijo menor, me comentó que había habido un atentado inicialmente me habló de un rocket, que el hijo mayor JUAN CAMILO estaba herido en la Clínica Las Vegas, que a él y a ANA TERESA, otra hija, no les había pasado nada, que a JAVIER BERNAL un vecino, estaba muy herido y que su esposa, LUCIA CEBALLOS, había muerto, que la casa había quedado destruida. Al poco rato, me llamó uno de mis escoltas ALEJANDRO, se llama; y desde el D.A.S a decirme que no me moviera que ya iban por mí al momento llegó un grupo de la policía de Rionegro para prestar vigilancia en mí casa y a acompañarme a Medellín. (...). Posteriormente me trasladé a la casa, la que encontré prácticamente en ruinas, allí pude ver la magnitud del atentado, había un cráter profundo y muy grande en la calle entre la residencia mía y la de JAVIER BERNAL, la casa de este último destruida, los vehículos que estaban allí destruidos, los vidrios de los edificios vecinos rotos, lo que me indicaba la magnitud de la dinamita puesta en el llamado carro bomba. PREGUNTADO: Ante la cercanía del carro bomba que hizo explosión en su residencia, considera usted que este iba dirigido en su contra y en caso afirmativo, por qué razón?. CONTESTO: Por los hechos y por lo narrado por mi hijo JUAN CAMILO, y por el Policía que en ese momento prestaba servicio de vigilancia en mí residencia pienso que el carro bomba fue colocado contra mí. La narración del agente de Policía publicada por la prensa, él dice que estaba por fuera de la caseta de vigilancia, que el carro voltio de la Loma de los Parras por la calle de mi residencia, inmediatamente dispararon contra la caseta de vigilancia, seguramente con la intención de matar al agente de la Policía y poder llegar hasta mi casa. (...) PREGUNTADO: Algunos medios de comunicación han dicho que el atentado pudo haber sido cometido por grupos pertenecientes a la subversión o por grupos de narcotraficantes que están en desacuerdo con las últimas medidas jornadas por el Congreso y apoyadas por el periódico El Colombiano. Para usted tiene algo de veracidad tales afirmaciones? CONTESTÓ: Yo no descartaría ninguna de estas, versiones he recibido varias como las aparecidas en los medios de comunicación otras como que fue un grupo del Magdalena Medio o un grupo de Autodefensas de Córdoba, otra que fue el Cartel del Norte del Valle, otra que le dicen fue un grupo del barrio Belén Las Brisas aquí en Medellín o que fue el Cartel de Medellín que se está reorganizando; en fin, he recibido muchas versiones y no sabría a cuál de ellas darle credibilidad. PREGUNTADO: Sírvase decirle, al Despacho, si con anterioridad, tanto usted como su familia, ó el periódico el

Colombiano, fueron víctimas de este tipo de atentados o de algo similar?  
CONTESTO: Sí, el 22 de noviembre de 1987 siendo yo candidato para alcalde de Medellín, tuve un atentado, parece que con intención de secuestro, del cual logré salir bien por haber logrado repelerlo con mis armas desde el interior de mí casa; ese intento de secuestro fue reivindicado esa misma noche por los "Extraditables" (fl. 266 cdno No.2).

4.3. Denuncia presentada por Ana Teresa Gómez Mora, ante la Inspección Catorce Municipal de Policía de Medellín, en la que expresó:

"El Lunes 16 de Diciembre a las 5.30 de la mañana hubo unos disparos y luego la explosión de un carro bomba en la calle 1 # 35-434 del Poblado, lugar de mi residencia, al frente de esta dirección estaba parqueado el carro propiedad de mi papá JUAN PABLO GÓMEZ MARTÍNEZ el carro quedó totalmente destruido. (...). En estos mismos hechos también fue destruida la casa propiedad de MARÍA TERESA MORA DE GÓMEZ, calle 1 #35-434 interior 103, igualmente sufrieron daños la casa del señor JAVIER BERNAL calle 1 # 35-434 interior 101, y la oficina CONDISEÑO calle 1 # 35-434 interior 105 y los Edificios Aledaños. (...) PREGUNTADO: Sospecha de alguna persona como autora de esos hechos. CONTESTÓ: No, de nadie. PREGUNTADO: Tiene usted conocimiento a quien o a qué grupo se le atribuyó este atentado. CONTESTÓ: No tengo conocimiento. PREGUNTADO: Sabe si otras personas ya han denunciado estos hechos. CONTESTÓ No sé" (fl. 394 cdno No. 2).

4.4. Declaración de Pablo Antonio Gómez Mora, hijo de Juan Pablo Gómez Martínez, quien afirmó:

"PREGUNTADO. Sírvase hacer un relato pormenorizado de los hechos ocurridos en la madrugada del día 16 de diciembre de 1996. RESPONDE: Yo estaba dormido, no sentí ni la balacera ni la gritería de ellos, no tengo conciencia de haber sentido nada antes de haber oído la explosión, me despertó la explosión pero no sabía de que se trataba, sentí que la casa se estaba cayendo y trate de protegerme la cabeza con las manos, y esperé haber (sic) qué pasaba si me caía algo encima o no paso cosa mayor, cuando se calmó la caída de objetos, oí los gritos de JUANCA y de ANA TERESA también pidiendo un carro porque JUANCA estaba herido, entonces busqué las llaves del carro y cogí zapatos me puse los zapatos y salí a buscarlos a ellos, me encontré con JUANCA en el corredor al frente del salón, estaba gritando y botando mucha sangre, trate de tranquilizarlo (...) nos encontramos con el agente de la policía que vigilaba la casa y él no nos dejaba salir, que nos quedáramos adentro y le explicamos que teníamos que mandar a JUAN CAMILO para la clínica entonces ya nos dejo salir y en ese momento paso la patrulla de la policía y lo recogió (...).PREGUNTADO: Sírvase manifestar si usted resulto lesionado en estos hechos. RESPONDE. No, PREGUNTADO: sabe usted o presume qué persona, entidad, estamento, o grupo pudiera estar interesado en realizar este hecho materia de investigación. RESPONDE. No, ni la más mínima idea, PREGUNTADO: posterior a estos hechos, usted o algún miembro de su familia ha sido objeto de algún tipo de amenaza o situación que afecte su seguridad. REPONDE: Que yo conozca no." (fl. 234 cdno No. 2).

4.5. Declaración del Agente de la Policía Nacional, Ismael Rafael Caraballo de Ávila, quien sostuvo:

“PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho si conoce los motivos por los que rinde la presente declaración. RESPONDE. Sí. PREGUNTADO. Sírvase manifestar al despacho detalladamente los hechos ocurridos el día 16 (dies y seis) (sic) de diciembre de 1996 a las 05:30 horas aproximadamente. RESPONDE: Yo cogí el turno de la noche el día 15 a las 20:00 horas (...) aproximadamente a las doce de la noche llego una moto con dos agentes a pasar revista, el patrullero MOSQUERA PEREA y el Agente VILLALOBOS PERDUS el comandante de la patrulla, ellos se quedaron aproximadamente media hora hablando conmigo y luego se fueron después, a las tres de la mañana aproximadamente, nuevamente llegaron los agentes a pasar revista conmigo, casi siendo las cuatro de la mañana ellos se fueron porque les tocó atender un caso, luego que ellos se fueron, como a las cuatro y media llegó una moto que trae la prensa, a las cinco y quince, entre cinco y quince y cinco y veinte, otra moto llegó que por lo general trae dos COLOMBIANOS, uno que se queda ahí en la garita y otro que se le da al doctor, ya siendo las cinco y media yo estaba resostado (sic) del lado de la puerta de la garita, afuera cuando asoma la trompa (sic) un carro disparando, en ese momento yo me alcanzo a tirar al suelo y saco el revólver rápidamente, los disparos del carro no cesaban y penetraban la garita yo me movía en el piso de la garita de un lado para otro en un momento que yo alzo la cabeza el carro ya venía entrando y las luces del carro no me dejaron ver hacia el interior del mismo, en ese momento yo baje la cabeza saque la mano y empecé a disparar también, se me acabó la munición y recargué el revólver y hice (sic) dos disparos más y los tipos no cesaban de disparar, en ese momento cesaron los disparos, yo me levanto y veo que había un taxi amarillo, cuando los tipos entraron al taxi sólo vi al último que entró de espaldas por la ventanilla del carro y le quedó medio cuerpo afuera ahí mismo les hice dos disparos más corriendo hacia donde estaban ellos y corrí hasta la calle para ver si de pronto había más gente por ahí, en el momento que salí a la calle el carro ya iba abajo en la avenida El Poblado por donde ellos huyeron, yo miré para todos los lados y lo único que vi fue el teléfono que estaba en la esquina y entonces estaba marcando y no le salía el 112 empiezo yo a gritar a los vigilantes que marcaran al 112, salió un señor ya de edad de una de las urbanizaciones le dije que marcara al 11 para que vinieran a apoyarme acá él me respondió que sí, en el momento, en ese momento yo me devuelvo para entrar a la garita y casi en la mitad de la calle de la primera sur, iba yo cuando explotó el carro, yo solamente sentí un aire caliente y vi la llamarada roja, roja, cuando yo sentí ya estaba en el suelo, me trato de levantar y no puedo, me arrastré hacia un muro del edificio blanco -que hay por ahí, me quede recostado en los muros y empezaron a caer cosas pegando duro en el piso, había un señor que llegó a preguntar que nos había pasado, yo le respondí que nada, él dijo que soy vigilante de CABLESISTEMA, yo me voy a uniformar y me vengo para acá, el se llama JOVAN VALENCIA HENAO, yo me levanté y corrí hacia la casa nuevamente y ahí vi al hijo del Doctor y uno de ellos venía herido él me decía que lo llevara a cualquier parte, entonces la hermana de él iba a pasar la calle para parar un carro y yo le dije que se devolviera porque podría pasar otro carro y disparar entonces yo salí con el hijo del Doctor hacia la calle cuando ya venía la patrulla, lo embarcamos en la patrulla y se lo llevaron a la clínica al rato el señor de enseguida estaba gritando que lo auxiliaran que no veía nada al señor ese lo saco la hija del Doctor y mi Sargento MARULANDA que fue el que llegó ahí en la patrulla, al señor si lo mandaron en una ambulancia de

EMI, ya llegaron bomberos, policías osea (sic), los refuerzos a mi me llevaron para la clínica después de auxiliar a los heridos que estaban en el lugar. (...). PREGUNTADO: Sírvase manifestar si la familia del Dr. JUAN GÓMEZ en algún momento le manifestó a usted que había recibido amenazas. CONTESTO: No, nunca" (fl. 277 cdno No. 2)

5. Con los documentos relacionados se da por acreditado el daño alegado en la demanda, pues se demostró que los edificios: Unidad Residencial El Condado, Conjunto Residencial Castilla La Nueva Propiedad Horizontal, Rincón de Castilla Número Uno, Rincón de Castilla Número Dos, Castilla de la Quina Propiedad Horizontal, Colmena, Caja Social Propiedad Horizontal, Combeima, Urbanización Castilla Real Propiedad Horizontal, Montecarlo Real Propiedad Horizontal, Torre Concasa, Guadalquivir Propiedad Horizontal, Conjunto Residencial Villas del Campo, Torrelavega, y Biarritz, fueron afectados por la explosión de la bomba detonada en barrio El Poblado de Medellín, el 16 de diciembre de 1996.

No obstante, debe señalarse que aun cuando la aseguradora demandante acreditó la cancelación de reparaciones a los edificios: Portales de San Antonio, Centro de Trabajo Corfin Propiedad Horizontal, Tempo, Unidad Residencial Guadalajara, Urbanización Multifamiliar Plazuelas, Conjunto Residencial Los Rincones Propiedad Horizontal, y Prados del Sur, no demostró que esos daños fueron el resultado de la detonación del artefacto explosivo objeto del proceso de la referencia, lo que de suyo imposibilita, respecto de esos emolumentos, la imputación de perjuicios a la entidad demandada.

Debe recordarse que de conformidad con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del C.C.A, los extremos en litigio han de acreditar al proceso los supuestos fácticos que soportan las posiciones jurídicas asumidas por cada uno de éstos, a fin de lograr su puntual propósito procesal, so pena de que por faltar la prueba del hecho que sirve de presupuesto a la norma jurídica que una parte invoca a su favor, se deba fallar de fondo en contra de la misma por cuanto en virtud a su inactividad probatoria, por su propia cuenta y riesgo, en tal estado de desventaja se colocó.

6. Ahora bien, la responsabilidad del Estado por actos terroristas, ha sido estructurada por la jurisprudencia de esta Corporación, bajo los regímenes de responsabilidad o títulos de imputación jurídica, de la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional. En efecto, sobre el particular se ha dicho<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero

"1. Que haya mediado una falla del servicio, bien porque funcionarios públicos participaron directamente en la comisión del hecho; porque la víctima, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y ésta no se le brindó, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible.

"Bajo este título se accedió a las pretensiones de los demandantes en casos como la toma del Palacio de Justicia (*Entre otras, sentencias de la Sala Plena del 16 de julio de 1996, exp: 422 y de la Sección del 19 de agosto de 1994, exp: 9276 y 8222; 13 de octubre de 1994, exp: 9557; 2 de febrero de 1995, exp: 9273; 16 de febrero de 1995, exp: 9040; 27 de julio de 1995, exp: 9266; 30 de marzo de 1995, exp: 9459; 14 de marzo de 1996, exp: 11.038 y 29 de marzo de 1996, exp: 10.920.*); el homicidio cometido contra integrantes de una comisión de la Rama Judicial por paramilitares, con la complicidad de miembros activos del Ejército (*Este caso es conocido como "la masacre de la Rochela". Sentencias del 15 de agosto de 1995, exp: 10.286; 6 de octubre de 1995, exp: 9587 y 29 de agosto de 1996, exp: 10.949*); la muerte de un guardián de un centro penitenciario como consecuencia de un ataque guerrillero (*Este caso ocurrió en el municipio de Cañas Gordas, Antioquia. Sentencia del 11 de julio de 1996, exp: 10.822*), y por la destrucción de vehículos de servicio público (*Entre otras, sentencias del 11 de diciembre de 1990, exp: 5417 y del 21 de marzo de 1991, exp: 5595*).

"Por considerar que no se configuró la falla del servicio, pues no intervino ningún funcionario en su comisión; el hecho no era previsible por no haberse pedido la protección o porque ninguna circunstancia especial permitía prever su realización o bien porque a pesar de ser previsible, el hecho era irresistible para el Estado, teniendo en cuenta los medios reales de los que disponía, la Sección ha negado las pretensiones presentadas contra el Estado en eventos como la destrucción de vehículos de servicio público (*Entre otras, sentencias del 13 de mayo de 1996, exp: 10.627 y 5 de septiembre de 1996, exp: 10.461*); actos terroristas cometidos en la ciudad de Cali a comienzos de la década de los noventa (*Ver sentencias del 3 de noviembre de 1994, exp: 7310 y del 15 de marzo de 1996, exp: 9034*); actos cometidos contra medios de comunicación (*Los actos contra el periódico Vanguardia Liberal, sentencia del 28 de abril de 1994, exp: 7733 y contra el Grupo Radial Colombiano, sentencia del 17 de junio de 1973, exp: 7533*), entre otros." (Entre paréntesis y cursivas las citas originales del texto)

Igualmente, la Sala ha admitido que en los casos de atentados terroristas, es posible imputar los daños al Estado a título de daño especial. En efecto, se ha afirmado:

"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 resarcimiento<sup>8</sup>.*

*‘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 común<sup>9</sup>, como sería el daño sufrido por un vecino o transeúnte, a consecuencia de una bala perdida disparada por la policía persiguiendo a unos ladrones<sup>10/11</sup>.*

“(…) 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.”<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 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; ídem, Curso, cit., T III, p. 67; ZAVALA DE GONZÁLEZ, Resarcimiento de daños, cit., t.4, p. 85.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 delincuentes – 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).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 7 de julio de 2011. C.P.: Enrique Gil Botero.

Igualmente, en algunas ocasiones se 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 criterio 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.”<sup>13</sup>*

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. En efecto, se dijo:

“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

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2002. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

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 interno<sup>14</sup> 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 justicia<sup>15</sup>, la responsabilidad del Estado 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.

---

<sup>14</sup> 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".*

<sup>15</sup> 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 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.

“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.”<sup>16</sup>

Ahora bien, en el caso concreto, la parte actora alega que el daño 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. Además, indicó que el servicio de seguridad proporcionado a los habitantes de la ciudad no fue el adecuado.

La Sala considera desacertadas estas afirmaciones, comoquiera que de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, está demostrado que la residencia del ciudadano Juan Gómez Martínez, contaba con la vigilancia de la Policía Nacional, servicio que se prestaba, pese a no estar acreditado la existencia de una amenaza por parte de un grupo al margen de la ley, ni de la solicitud de protección particular. Adicionalmente debe señalarse que la protección suministrada era idónea y adecuada, toda vez que no sólo existía permanente vigilancia, sino que continuamente otros agentes de la Policía hacían inspección en el lugar; siendo pertinente incluso calificar de plausible la respuesta del Agente que prestaba guardia en el lugar, quien repelió enérgicamente la ofensiva de los delincuentes, previo a la explosión del artefacto. Así las cosas, la Sala considera que el personal destinado a la vigilancia del lugar fue razonable, máxime si se tiene en cuenta que la ocurrencia de atentados no era un hecho previsible.

De otro lado, ha de precisarse que no es posible abordar el análisis de este hecho, bajo la perspectiva del daño especial, debido a que las características del ataque no permiten colegir que se dirigía contra un objetivo estatal concreto, habida consideración de que no existe certeza de que los móviles del atentado hubieran sido esos, con mayor razón si se tiene en cuenta que éste se perpetró en una calle frente a la residencia del ciudadano Juan Gómez, quien aun cuando para la época de los hechos, era considerado prestigioso miembro de la sociedad antioqueña, no desempeñaba cargo público alguno, y que, de otra parte, tampoco se trató de un acometida a instalaciones públicas.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, expediente 21.515, C.P. Hernán Andrade Rincón

En consecuencia, la imputación con fundamento en el título de daño especial, no es aplicable al caso, en atención a que, se insiste, no se estableció que el objetivo tuviera vinculación con la organización estatal, de allí que no pueda considerarse responsable a las entidades demandadas, pues para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, en principio, se requiere que haya sido dirigido contra una institución militar o policiva, o un funcionario representativo del Estado, ya que bajo estas especiales circunstancias es que se genera la carga que el particular no tenía la obligación o el deber de soportar, y ninguna de esas condiciones se dieron en el caso objeto de estudio.

En anteriores oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre el particular, en los siguientes términos:

“El artículo 90 de la Constitución prevé que el Estado es responsable de los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas cuando dichos daños le sean imputables. Conforme a esta norma, la responsabilidad patrimonial del Estado no puede derivarse frente a todos los daños antijurídicos que sufran las personas, ni siquiera frente a todos los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de sus servidores, porque en todo caso se requiere que tales daños le sean atribuibles. Los criterios de atribución han sido elaborados por la jurisprudencia de la Corporación, bajo dos títulos básicos: de responsabilidad subjetiva por falla del servicio y de responsabilidad objetiva por daño especial o riesgo excepcional. En todos estos regímenes o criterios de imputación se requiere que la actividad desplegada por el Estado sea finalmente la causa del daño bien de manera exclusiva, o concurrente con la de la víctima o de un tercero. Tales criterios están vinculados, obviamente, con el desarrollo mismo del Estado y, por lo tanto, podrían ser diferentes. Sin embargo, en todo caso para poder atribuir al Estado un daño 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. 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 policivas, 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. Por lo tanto, los daños sufridos por las víctimas de actos terroristas cometidos por terceros 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.”<sup>17</sup>

En el presente caso, se reitera, de las pruebas que obran en el expediente no se puede determinar que existían amenazas previas relacionadas con un posible ataque terrorista en el lugar, y aún cuando del testimonio del señor Juan Pablo Gómez, que alude a un sin número de posibles autores, se podría suponer que en el Municipio de Medellín la situación de orden público estaba alterada, ello no es prueba suficiente para considerar que las entidades demandadas tenían una obligación adicional de protección y seguridad con la ciudadanía, y menos aún, para derivar de allí responsabilidad de las mismas.

Adicionalmente a lo expuesto, esta Sala de Subsección se pronunció en un caso por los mismos hechos, en los siguientes términos:

“...la Sala no puede abordar el análisis de este hecho, a la luz del daño especial, para determinar que la escultura del artista Fernando Botero, dada su relación de parentesco con el ministro de defensa de la época, podía constituir o pudiera ser entendida como un objetivo estatal concreto, toda vez que no existe certeza de que los móviles del atentado hubieran sido esos.

“En efecto, la investigación penal adelantada por la Fiscalía Regional no dio cuenta de los autores materiales del hecho, tampoco de los intelectuales. Por tanto, si la investigación penal, que por antonomasia es bien acuciosa, como debe ser, no logró determinar los móviles del atentado, mal podría decirse en este proceso que existe certeza sobre el carácter simbólico de haber colocado el artefacto explosivo en la escultura en “El Pájaro”. Si bien, esa posibilidad fue tenida en cuenta por el investigador criminal, habida consideración de la llamada anónima recibida por un periodista de RCN, la versión no pudo ser corroborada, lo que impide tener por cierto lo manifestado en la misma.

“En este sentido, la afirmación del demandante, en relación con la posibilidad de que la bomba hubiera sido un mensaje dirigido al ministro de defensa de la época, no pasa de ser eso: una afirmación que no encuentra sustento probatorio suficiente para llevar al juez a la certeza de la existencia del hecho. Por estas razones, no es posible aplicar el título de imputación de daño especial; aunada la inexistencia de una falla del servicio o de un riesgo excepcional, la decisión que se impone es la de confirmar la sentencia de primera instancia que fue denegatoria de las pretensiones de la demanda, ya que el atentado terrorista del 10 de junio de 1995, en el que murió Lina Marcela Taborda, no es imputable al Estado, constituyéndose en el hecho exclusivo de un tercero que indiscriminadamente atentó contra la población civil.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010, expediente 18.536 C. P. Ruth Stella Correa.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 30 de enero de 2013, expediente 24.802, C.P. Enrique Gil Botero.

De lo transcrito, se advierte que la imputación con fundamento en el título de daño especial no es aplicable al asunto *sub examine*, toda vez que, se itera, el atentado no estaba dirigido contra una institución o persona representativa del Estado, lo que sí generaría una carga que los demandantes no estaban obligados a soportar, y de otra parte, no se configuró la omisión de la Policía Nacional de prestar una vigilancia adecuada y eficiente que garantizara la seguridad de las personas en el lugar residencial, por lo que en forma alguna se estructuró una la falla del servicio por violación al deber de seguridad y cuidado.

En este punto, cobra especial relevancia el concepto de la relatividad de la falla<sup>19</sup>, 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, el Estado cumplió de manera razonable la obligación de protección y seguridad que tenía respecto de la ciudadanía, 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.

---

<sup>19</sup> El concepto 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." RIVERO, Jean, *Derecho Administrativo*, 1984, traducción de la 9ª edición, Caracas, pág. 304 y 305.

Sobre el particular, la Sección ha precisado de manera reciente: "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 prestaba por debajo de ese nivel medio..." sentencia del 6 de marzo de 2008, exp. 14443, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

En este orden de ideas, se presenta una clara ausencia o imposibilidad de imputación<sup>20</sup>, porque el daño no es atribuible a una conducta de la administración pública, por tal razón se confirmará la sentencia apelada.

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

**FALLA:**

**Primero:** Confírmase la sentencia del 8 de abril de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Cuarta de Decisión.

**Segundo.** En firme esta providencia vuelva el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
**Presidente de la Sala**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

---

<sup>20</sup> 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.)



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre