

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



Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 05001233100199200839 01 (30450)
Actor: CARMEN ALICIA CÓRDOBA DE GARCÍA Y OTROS
Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL
Asunto: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (Sentencia)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de julio de 2004 proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó. Mediante la que se dispuso:

- “1. Deniéganse (sic) las pretensiones de la parte actora.*
- 2. No se causaron costas.”*

ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Presentación de la demanda

El 15 de junio de 1992 los señores María Isabel Restrepo de Córdoba, Carmen Alicia Córdoba de García, Eduardo García Villegas, Ida María Córdoba Restrepo, Clara Inés Córdoba Restrepo, María Eugenia Córdoba Restrepo, Isabel Cristina Córdoba Restrepo, Miguel Darío Córdoba Restrepo, Juan Felipe Córdoba Restrepo y Miguel Antonio Córdoba Corrales, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del C.C.A., presentaron demanda mediante la cual solicitaron que se profirieran las siguientes declaraciones y condenas:

*“La **NACION (Policía Nacional)** es responsable de la totalidad de los daños y perjuicios causados a MARIA ISABEL RESTREPO de CORDOBA (soltera*



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Angel), CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo), EDUARDO GARCIA VILLEGAS, IDA MARIA, CLARA INES, MARIA EUGENIA, ISABEL CRISTINA, MIGUEL DARIO e IVAN (sic) FELIPE CORDOBA RESTREPO y (sic) MIGUEL ANTONIO CORDOBA CORRALES por:

a.- La pérdida de la integridad corporal, el surgimiento de traumas síquicos y desordenes biológicos (sic) y la disminución de la capacidad laboral de CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo), como consecuencia directa de las lesiones que sufrió al hacer explosión un carro-bomba, en la calle 11 con la carrera 43B, sector del Poblado Municipio de Medellín; y

b.- La pérdida de los muebles y enseres que se encontraban en la fecha de la explosión, en el apartamento 302 de la calle 11A N° 43B-20, habitado por la pareja matrimonial compuesta por CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo) y EDUARDO GARCIA VILLEGAS.

2.- Condénese a la **NACION (Ministerio de Defensa Policía Nacional)** a indemnizar a los demandantes MARIA ISABEL RESTREPO de CORDOBA (soltera Angel), CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo), EDUARDO GARCIA VILLEGAS, IDA MARIA, CLARA INES, MARIA EUGENIA, ISABEL CRISTINA, MIGUEL DARIO e IVAN (sic) FELIPE CORDOBA RESTREPO, y, (sic) MIGUEL ANTONIO CORDOBA CORRALES, por los siguientes perjuicios:

2.1. MORALES

2.1.1. Sufrido por la totalidad de demandantes y causado por la angustia, el dolor, la congoja y pena que sufren como consecuencia de las lesiones físicas, trastornos síquicos, desórdenes biológicos de que ha sido víctima CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo).

2.1.2. Estimados en dos mil (2.000) gramos de oro fino para cada demandante, reconocimiento que se hará teniendo en cuenta el valor del gramo oro al momento de ejecutoria de la sentencia.

2.2. Materiales de lucro cesante.

2.2.1. Sufridos por CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo) causados por la pérdida de su integridad corporal, los traumas síquicos desordenes biológicos y fisiológicos que sufre como consecuencia de las lesiones personales de que fué (sic) víctima (sic) factores estos que, todos a uno, redujeron notablemente su capacidad laboral, momento a partir del cual se deben indemnizar estos perjuicios (artículo 1615 Código Civil), y que deben ser capitalizados junto con sus intereses, en la fecha de ejecutoria de la setencia, en pesos de valor constante.

Si no existieren bases suficientes en el proceso dese aplicación a los artículos 4º y 8º de la ley 153 de 1887 y 107 del Código Penal.

2.3. Materiales de Daño emergente (sic)



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

2.3.1. Sufridos por CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo), en razón de:

2.3.1.1. el (sic) daño fisiológico, consistente (sic) en: laceraciones múltiples en todo el cuerpo.

En cara, párpados superiores de ambos ojos, comisura labial izquierda con edema, en toráx; en abdomen y miembros superiores e inferiores, hemorragia subconjuntival y úlceras corneales en el ojo izquierdo, al igual que la disminución de agudeza visual y desgarró del ángulo externo del mismo ojo.

Sección de los tendones extensores de los artejos número dos de ambas manos.

Fractura abierta de tibia derecha, grado 3, además (sic) de trauma de rodilla izquierda con ruptura de ligamento colateral izquierdo.

2.3.1.3. La alteración de las condiciones materiales de existencia, y, los daños sociales a la vida en relación de la lesionada con los suyos, en la cuantía que resulte de las bases demostradas en el curso del proceso debidamente reajustado su valor en la fecha de ejecutoria de la sentencia.

2.3.2. Materiales de daño emergente.

2.3.2.1. Sufridos por EDUARDO GARCIA VILLEGAS.

2.3.2.2. Causados por:

a.- Los gastos médicos y hospitalarios que se vió (sic) obligado a sufragar para el tratamiento de las lesiones sufridas por su conyuge (sic) CARMEN ALICIA CORDOBA DE GARCIA (soltera Restrepo), estimados en un total de \$1'883.320,00 ,suma (sic) que debe actualizarse en la debida oportunidad procesal, con base en la variación porcentual de los índices (sic) Nacionales de precios al consumidor para el nivel de ingresos altos entre los meses de mayo de 1990 y el anterior al de la ejecutoria de la sentencia respectiva, o el anterior a la fecha en que se ejecutorie el auto que apruebe la liquidación, tal como lo dispone el artículo 178 del código Contencioso Administrativo.

b.- Los gastos médicos y hospitalarios necesarios de sufragar para el continuo y permanente tratamiento de las secuelas dejadas por las lesiones sufridas por CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo).

Suma que deberá determinarse de acuerdo con las probanzas procesales y que en todo caso deberá actualizarse en la debida oportunidad procesal, con base en la variación porcentual de los índices Nacionales de precios al consumidor para el nivel de ingresos altos, y los resultados que no brinden los respectivos peritos.

c.- La pérdida de los bienes muebles y enseres que se encontraban en la fecha de la explosión, en apartamento 302 de la calle 11A N° 43B-20 habitado por la pareja matrimonial compuestos (sic) por CARMEN ALICIA CORDOBA de GARCIA (soltera Restrepo) y EDUARDO GARCIA VILLEGAS, y estimados en



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

un total de **tres millones de pesos**, (3.000.000) suma que deberá actualizarse en la debida oportunidad **“lo mismo que b y a”**. Es decir tal como lo dispuso el artículo 178 del C.C. Administrativo.

3. Condénese a la Nación Colombiana a dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, e imputar primero a intereses todo pago que se haga.”¹

1.2. Fundamento fáctico

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, la Sala los sintetiza así:

El día 14 de junio de 1990, en la ciudad de Medellín, concretamente en la carrera 43B con calle 11 A, agentes del Cuerpo Élite de la Policía Nacional realizaron un control de vehículos, a pocos metros de la Estación de Policía del sector “El Poblado”, la cual, de acuerdo con lo afirmado en la demanda, se había convertido en una base de las unidades del Cuerpo Élite, pese a estar ubicada en un sector residencial. Durante el control vehicular hizo explosión un “carro-bomba”, cargado aproximadamente con 80 kilos de dinamita; situación que afectó las edificaciones ubicadas en los alrededores del lugar. Advierte el apoderado de la parte actora en la demanda que una semana antes se había descubierto otro “carro-bomba”, en el mismo lugar, el cual no logró explotar.

En la calle 11 A N° 43 B – 20, a unos metros del lugar de la explosión, se encontraba ubicado el edificio denominado María Eugenia, en el cual habitaban la señora Carmen Alicia Córdoba de García y el señor Eduardo García Villegas. En el momento de la explosión la señora Carmen Alicia Córdoba de García se encontraba en su residencia, de donde fue rescatada por el Cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja, y trasladada al Hospital General de Medellín; luego fue llevada al Hospital San Vicente de Paúl, finalmente fue trasladada a la Clínica Soma, en donde fue intervenida por médicos especialistas. Posteriormente la señora

¹ Fls. 32 – 36 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Carmen Alicia Córdoba de García fue intervenida en diferentes ocasiones, todas ellas como consecuencia de las lesiones sufridas el 14 de junio de 1990.

2. Actuación procesal en primera instancia

2.1. Admisión de la demanda

El 6 de julio de 1992 el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió conceder a la parte actora el término de 5 días², con el fin de realizar la presentación personal del poder otorgado para interponer la acción de reparación directa; excepción hecha del señor Miguel Antonio Córdoba Corrales. Cumplido este requisito por los demandantes³, salvo por la señora Isabel Cristina Córdoba Restrepo, ya que de acuerdo con lo manifestado por el apoderado de dicha parte, se encontraba fuera del país, el mismo manifestó actuar como agente oficioso de esta última⁴. (*La señora Isabel Cristina Córdoba Restrepo, en escrito allegado el 6 de octubre del año en curso⁵, ratificó la actuación adelantada hasta el momento por el señor John Jaime Posada Orrego, en su calidad de agente oficioso, y otorgó poder al nuevo apoderado*).

Mediante auto del 28 de agosto de 1992, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó tramitarla conforme a ley⁶. El auto admisorio fue notificado a la entidad demandada – Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional -, por conducto del Comandante del Departamento de Policía de Antioquia, el 30 de octubre de 1992⁷; y se notificó al Ministerio Público, el 8 de septiembre del 1992⁸.

2.2. Escrito de contestación a la demanda

² Fl. 72 del C.1.

³ Fls. 1 – 5 y 72 anverso del C.1.

⁴ Fl. 73 del C.1.

⁵ Fl. 300 del C. Ppal.

⁶ Fls. 74 del C1.

⁷ Fl. 75 del C.1.

⁸ Fl. 74 reverso del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

El 26 de noviembre de 1992, el apoderado del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, presentó su escrito de contestación a la demanda⁹; en el cual afirmó, en primer lugar que, para la época de los hechos se presentó una guerra en contra de la Policía Nacional, en particular en la ciudad de Medellín, razón por la cual no era posible prever los ataques que se presentaban contra dicha institución.

Finalmente, a juicio del apoderado de la entidad demandada, no es posible establecer la responsabilidad de la Policía Nacional *“ni siquiera aduciendo teorías (sic) de la Jurisprudencia como la del daño especial”*, posición que fundamentó en que dicha institución no vulneró el principio de igualdad de los particulares ante las cargas públicas.

2.3. Periodo probatorio

Por medio del auto de 12 de febrero del 1993, el Tribunal Administrativo de Antioquia abrió el periodo probatorio y decretó las pruebas pedidas por las partes¹⁰.

2.6. Alegatos de conclusión

El 27 de enero del 2003, el Tribunal Administrativo de Antioquia corrió traslado a las partes para que presentaran sus respectivos alegatos de conclusión; y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo¹¹, una vez cumplido el término otorgado a las partes.

2.6.1. Alegatos del Ministerio de Defensa – Policía Nacional

El 13 de febrero del 2003, el apoderado del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, presentó escrito de alegatos de conclusión¹² en el cual afirmó que los daños ocasionados el 14 de junio de 1990 fueron consecuencia del actuar de

⁹ Fls. 79 – 80 del C.1.

¹⁰ Fl. 81 – 82 del C.1.

¹¹ Fl. 212 del C.1.

¹² Fls. 216 – 219 del C. 1.



organizaciones al margen de la ley, razón por la cual, sostuvo el apoderado de la entidad demandada que se configuró el “*HECHO DE UN TERCERO*”, en consecuencia -se afirma- no existe nexo causal entre la actuación de la Policía Nacional y el daño ocasionado. Para fundamentar lo anterior, el apoderado de la Policía Nacional transcribió apartes de la jurisprudencia de esta Corporación. Finalmente, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

El 16 de julio del 2004 el proceso fue reasignado a la Sala de Descongestión, de conformidad con el Acuerdo 2472 de esa anualidad¹³.

3. Sentencia de primera instancia

El día 27 de julio del 2004, la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, profirió sentencia de primera instancia¹⁴, mediante la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda. En primer lugar, puso de presente el Tribunal la jurisprudencia dictada por esta Corporación, relacionada con los daños causados por ataques terroristas; resaltó el Tribunal que:

“[...] los atentados terroristas dirigidos indiscriminadamente contra la población resultan imprevisibles para las autoridades públicas, a menos que se produzcan amenazas previas que permitan adoptar oportunamente medidas de protección. No existe, entonces, en estos casos, una omisión del Estado que pueda constituirse en causa del hecho, por no haber impedido la acción de la delincuencia.”

Dedujo la Sala de Descongestión que en los eventos de terrorismo, debe presentarse al menos uno de los siguientes eventos, a fin de endilgarle responsabilidad al Estado: a) una falla en el servicio; b) que el daño haya sido dirigido contra un objetivo estatal concreto, específico o determinado; o c) que se presente una situación de riesgo excepcional.

¹³ Fl. 221 del C.1.

¹⁴ Fl. 222 – 241 del C. Ppal.



Sobre el primer evento, la falla en el servicio, manifestó la Sala de Descongestión que éste no se presentó; inclusive, afirmó la Sala, que la parte actora así lo reconoció. Con relación al segundo evento, sostuvo la Sala que no existe prueba en el expediente que acredite que el atentado haya sido dirigido contra una autoridad u objetivo estatal, toda vez que no se determinó hacia donde se movilizaba el vehículo. Finalmente, sobre el tercer evento, esto es, la existencia de una situación de riesgo excepcional, coligió la Sala que la actuación de los agentes de la Policía Nacional al realizar el control de vehículos y la ubicación de la Estación de Policía en el sector de la explosión, no indican un riesgo excepcional, pues estas situaciones, por el contrario, aportaban un beneficio a la comunidad, y no a unos pocos; además, argumentó la Sala de Descongestión que el terrorismo en la ciudad de Medellín fue una situación generalizada, lo que impide la aplicación de las teorías del daño especial y del riesgo excepcional.

Concluyó la Sala de Descongestión que no se presentó en el caso concreto responsabilidad de la entidad demandada, y que por el contrario, dicha entidad también fue víctima del mencionado atentado. Al respecto se lee:

“Queda claro entonces la no responsabilidad de las entidades (sic) demandadas (sic) en el hecho debatido, sino como se probó en este proceso, en parte fueron (sic) también víctima (sic) del hecho dañoso, producido por un tercero que nada tiene que ver con dicha (sic) entidades, constatándose así que fue un tercero que con su (sic) actuaciones produjo la explosión del carro bomba y con ello todos los hechos dañinos consecuenciales. Fue así, el hecho de un tercero, el causante de los daños causados (sic) a los demandantes [...]”

4. Recurso de apelación

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación el 17 de septiembre del 2004 contra la sentencia de primera instancia¹⁵, el cual fue

¹⁵ Fls. 243 del C. Ppal.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

concedido por el Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 21 de octubre del mismo año¹⁶.

El 16 mayo del 2005 el apoderado de la parte actora sustentó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia¹⁷, el cual fundamentó con dos argumentos, esencialmente. El primero de ellos, la aplicación del régimen de responsabilidad consistente en el riesgo excepcional; para lo cual hizo referencia a lo que denominó *“la motivación del acto terrorista”*, que a juicio del apoderado de la parte recurrente correspondió a razones de orden político, por lo cual, afirmó que no resulta legítimo que el ciudadano deba soportar dicha carga. Puso de presente el recurrente el artículo 90 de la Carta Política, concretamente afirmó que esta disposición hace alusión a la antijuridicidad del daño, y no de la conducta. Además sostuvo que en el *sub judice* sí se concretó uno de los eventos contemplados para la atribución de responsabilidad al Estado en casos de ataques terroristas, éste es, la creación de un riesgo excepcional para cierta parte de la comunidad, consistente en la ubicación de un inmueble de carácter oficial.

En segundo lugar, alegó la carencia en el análisis del material probatorio por parte de la Sala de Descongestión; pues de acuerdo con el escrito de sustentación del recurso, se encuentra plenamente acreditado en el expediente que una semana antes al atentado del 14 de junio de 1990, en el mismo lugar, se desactivó otro artefacto explosivo, situación que no fue tomada en cuenta por la entidad demandada – Ministerio de Defensa – Policía Nacional –, pues no se tomaron las medidas necesarias.

Concluyó el apoderado de la parte actora afirmando que:

“Los actos terroristas no constituyen por si mismos presupuestos para generar responsabilidad extracontractual de la administración pública y solo –de manera excepcional – el daño le resulta imputable, cuando el propio Estado ha creado el riesgo, o cuando ha incurrido en falla que se pueda considerar enlazada causalmente con la ocurrencia del atentado.”

¹⁶ Fl. 244 del C. Ppal.

¹⁷ Fls. 246 – 248 del C. Ppal.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

5. Trámite de la segunda instancia

El 22 de julio de 2005, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió el recurso de apelación referido¹⁸.

A su vez, mediante auto de 21 de octubre del mismo año, se corrió traslado a las partes por el término de 10 días y al Ministerio Público, para que presentaran sus alegatos de conclusión y para que este último rindiera concepto¹⁹.

El 17 de noviembre siguiente el apoderado del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, presentó su escrito de alegatos de conclusión²⁰, en el cual solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda, para lo anterior hizo referencia a los argumentos expuestos por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, y manifestó estar de acuerdo con todos y cada uno de ellos, concretamente afirmó:

“El suscrito comparte plenamente las conclusiones del aquo (sic), considerando que la imputabilidad del daño no fue probada en cabeza de la Policía Nacional, ya que como lo sostuvo el Tribunal no se probó una falla en el servicio, ni los elementos jurisprudenciales del daño especial.”

Por último, reiteró que la producción del daño reclamado por la parte actora no le es imputable a la entidad demandada en los términos de la jurisprudencia establecida por esta Corporación.

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

¹⁸ Fl. 251 del C. Ppal.

¹⁹ Fl. 359 del C. Ppal.

²⁰ Fls. 254 – 257 del C. Ppal.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

El proceso fue reasignado al despacho del Consejero Enrique Gil Botero, mediante acta individual de resignación el día 23 de septiembre de 2010.²¹ El proceso entró al Despacho para elaborar proyecto de sentencia el 24 de julio del 2006²².

El 14 de mayo del 2014 se presentó proyecto de sentencia por el Consejero Enerique Gil Botero, ponencia que no obtuvo la mayoría de lo votos en la Sala de Subsección C, razón por la cual el expediente fue reasignado al despacho del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa²³; el proceso entró al despacho para elaborar proyecto de sentencia el 13 de junio del 2014.

CONSIDERACIONES

1. Precisión preliminar

En primer lugar la Sala pone de presente que en relación con el proyecto elaborado por el Doctor Enrique Gil Botero, la mayoría de la Sala compartió el criterio de atribución de responsabilidad, en el denominado daño especial; pero no en su fundamentación teórica, visto que allí se justificaba dicho daño especial exclusivamente en la equidad y la solidaridad; sin embargo, a esta desacuerdo, que sólo habría dado lugar a una aclaración del voto, se le unió un motivo marginal que generó el salvamento parcial, el atinente a la negativa en el reconocimiento de unos perjuicios materiales por falta de prueba, so pretexto que para acreditarlos se habían aportado unos títulos valores en copia; frente a lo cual estimo la mayoría de la Sala que la exigencia del original se justifica para el cobro del título valor, pero no para la acreditación de la existencia y el monto del perjuicio. Por este último motivo la mayoría de la Sala salvo parcialmente el voto, impidiéndose así que el proyecto obtuviera la mayoría.

²¹ Fl. 294 del C. Ppal.

²² Fl. 293 del C. Ppal.

²³ Fl. 295 del C. Ppal.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Así las cosas, esta providencia se fundamenta en buena parte en el proyecto que no obtuvo la mayoría, en el sentido que atribuye responsabilidad bajo el criterio del daño especial, pero sustentado en sus elementos dogmáticos, no exclusivamente en la equidad ni la solidaridad; y reconoce algunos perjuicios materiales que en el proyecto de marras se negaban.

2. Competencia

Antes de entrar en el debate del asunto, la Sala establece la vocación de doble instancia del presente proceso. De acuerdo con el artículo 31 de la Carta Política se reconoce el principio de la doble instancia, cuyo carácter debe respetar la garantía de acceso efectivo de la administración de justicia, sin que esto implique su carácter absoluto. Por lo tanto, se precisa tener en cuenta que la jurisdicción y competencia del juez se determinan “con fundamento en la situación de hecho existente en el tiempo de la demanda”, en aplicación de la denominada “perpetuatio jurisdictionis”. En ese sentido, para la época en que se presentó la demanda, 15 de junio de 1992, la norma procesal aplicable era el decreto 597 de 1988, en atención a lo establecido en el parágrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998²⁴, de tal manera que la cuantía para que un proceso de reparación directa tuviera una vocación de doble instancia era de \$6.860.000

Al revisar las pretensiones de la demanda, se encuentra que la parte actora solicitó por concepto de daño moral, un valor equivalente a 2000 gramos oro, para cada uno de los demandantes; en el mismo libelo manifestó que estimaba esa pretensión en \$14.575.180. Como se señaló, la cuantía para que se pueda deducir la vocación de doble instancia, que se corrobora con la admisión del recurso de apelación que no fue discutido por las partes en dicha instancia, se encuentra

²⁴ El parágrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998 establece: “Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley”. Debe tenerse en cuenta que la cuantía es uno de los factores o normas de competencia.



Acción de Reparación Directa



superada para el presente caso, lo que permite que el asunto sí pueda acceder a la doble instancia ante esta Corporación²⁵.

3. Objeto del Recurso.

El análisis de la impugnación se limitará a los argumentos expuestos por el apoderado de la parte actora en el recurso de apelación único, conforme a lo previsto por el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil²⁶; específicamente se concretará en verificar si, como lo afirma el recurrente, del material probatorio obrante en el expediente acredita las condiciones necesarias para endilgarle una falla en el servicio a la Policía Nacional, o le puede ser imputable el daño sufrido por los demandantes bajo el criterio del riesgo excepcional; y de no ser así, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Sala indagará si puede presentarse la otra motivación de responsabilidad objetiva denominada daño especial.

Para resolver lo pertinente, en primer lugar la Sala se ocupará de un aspecto procesal previo: el del valor probatorio de las fotografías, como quiera que obran varias en el expediente; a continuación se estudiarán los presupuestos para establecer la responsabilidad del Estado; luego se analizará el régimen de responsabilidad del Estado derivado de actos terroristas como el que dio lugar a la demanda de reparación directa que aquí se resuelve; después se reseñaran las pruebas obrantes dentro del expediente. Finalmente se hará el análisis del caso concreto.

3. El valor probatorio de las fotografías.

La Sala advierte que al plenario se allegaron 21 fotografías con las cuales se pretende acreditar algunos de los hechos alegados en la demanda, concretamente se observa en algunas de ellas, edificaciones destruidas; y en otras edificios en vía de reconstrucción. Al respecto la Sala advierte que no serán valoradas en esta

²⁵ En este sentido puede verse la sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp.18143.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

instancia, toda vez que carecen de mérito probatorio, pues sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las que no es posible determinar su origen, ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas o documentadas, y menos se tiene certeza sobre el sitio o la vía que en ellas aparece, ya que al carecer de reconocimiento o ratificación, no pueden cotejarse con otros medios de prueba allegados al proceso.

4. Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Con la Carta Política de 1991 se produjo la “*constitucionalización*”²⁷ de la responsabilidad del Estado²⁸ y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados²⁹ y de su patrimonio³⁰, sin distinguir su condición, situación e

²⁷ En precedente jurisprudencial constitucional se indica: “*El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente*”. Corte Constitucional. Sentencia C-832 de 2001. MP Rodrigo Escobar Gil.

²⁸ La “*responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización*”. Corte Constitucional. Sentencia C-333 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Postura que fue seguida posteriormente, considerándose que el artículo 90 de la Carta Política “*consagra también un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos*”. Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001. MP Rodrigo Escobar Gil.

²⁹ Derechos e intereses que constitucional o sustancialmente reconocidos “*son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado*”. ALEXY, Robert. “*Teoría del discurso y derechos constitucionales*”, en VÁSQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés. 1ª reimpr. México, Fontamara, 2007, pág. 49.

³⁰ “*La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos*”. Corte Constitucional. Sentencia C-832 de 2001. MP Rodrigo Escobar Gil.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

interés³¹. De esta forma se reivindica el sustento doctrinal según el cual la “acción administrativa se ejerce en interés de todos: si los daños que resultan de ella, para algunos, no fuesen reparados, éstos serían sacrificados por la colectividad, sin que nada pueda justificar tal discriminación; la indemnización restablece el equilibrio roto en detrimento de ellos”³². Así también lo sostiene otro sector de la doctrina:

“La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad³³; los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público”³⁴.

Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución Política, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado³⁵ tiene como fundamento la

³¹ La “razón de ser de las autoridades públicas es defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir tales funciones entraña la responsabilidad institucional y la pérdida de legitimidad. El estado debe utilizar todos los medios disponibles para que el respeto de la vida y derechos sea real y no solo meramente formal”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 26 de enero de 2006. Exp: AG 2001-0213. CP Ruth Stella Correa Palacio. En la doctrina puede verse STARCK, Boris. “Essai d une théorie general de la responsabilité civile considerée en sa doublé fonction de garantie et de peine privée”. Paris, 1947.

³² RIVERO, Jean. “Derecho administrativo”. 9ª ed. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1984, pág. 293. Puede verse también esta construcción doctrinal en: BERLIA. “Essai sur les fondements de la responsabilité en droit public francais”, en Revue de Droit Public, 1951, p.685; BÉNOIT, F. “Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique”, en JurisClasseur Publique, 1954. T.I, V.178.

³³ “La responsabilidad, a diferencia de la expropiación, no representa un instrumento en manos de la Administración para satisfacer el interés general, una potestad más de las que ésta dispone al llevar a cabo su actividad, sino un mecanismo de garantía destinado a paliar, precisamente, las consecuencias negativas que pueda generar dicha actividad. La responsabilidad, por así decirlo, no constituye una herramienta de actuación de la Administración, sino de reacción, de reparación de los daños por ésta producidos”. MIR PUIGPELAT, Oriol. “La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema”. 1ª ed. Madrid, Civitas, 2001, pág. 120.

³⁴ MIR PUIGPELAT, Oriol. “La responsabilidad patrimonial...” Op. cit. págs. 120 y 121.

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



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública³⁶ tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo³⁷.

En cuanto a la imputación, se exige analizar dos esferas: la fáctica y la jurídica; en ésta última se determina la atribución conforme a un deber jurídico, que opera de acuerdo con los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla en la prestación del servicio, daño especial y riesgo excepcional. Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, a este respecto en el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene:

“La superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por

Gálvis.

³⁶ Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de octubre de 1999. Exps: 10948-11643. CP Alier E. Hernández Enríquez. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Sentencia del 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”. Corte Constitucional, Sentencias C-619 de 2002. MP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil; C-918 de 2002. MP Eduardo Montealegre Lynett.

³⁷ “Toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que realmente se trata de una acción administrativa, deberá ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico. Sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o, partiendo del precepto jurídico, se pueda derivar de él, se manifiesta esa acción como función jurídica, como aplicación del derecho y, debido a la circunstancia de que ese precepto jurídico tiene que ser aplicado por un órgano administrativo, se muestra como acción administrativa. Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevé semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado”. MERKL, Adolfo. “Teoría general del derecho administrativo”. México, Edinal, 1975. Págs. 212 y 213.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

*la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen*³⁸.

Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad³⁹, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe cargarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica⁴⁰. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas”⁴¹.

En este orden de ideas, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva que “parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones”⁴².

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2004. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁹ En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: “Imputación (*imputatio*) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (*causa libera*) de una acción, que entonces se llama acto (*factum*) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (*imputatio iudiciaria*), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (*imputatio diiudicatoria*)”. KANT, I. “La metafísica de las costumbres”. Madrid, Alianza, 1989. Pág. 35. En nuestro precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “La jurisprudencia nacional ha recabado en ello al sentar la tesis de que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado la constituye la imputabilidad del daño. En efecto, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial del Estado y de las demás personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública”. Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2003. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁰ El “otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados”. Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2003. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴¹ “Tenía razón Welzel al considerar que el Derecho debe respetar estructuras antropológicas como la capacidad de anticipación mental de objetivos cuando se dirige al hombre mediante normas. Desde luego, si el ser humano no tuviera capacidad de adoptar o dejar de adoptar decisiones teniendo en cuenta motivos normativos, sería inútil tratar de influir en el comportamiento humano mediante normas prohibitivas o preceptivas”. MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 05-05-2003 [<http://criminet.urg.es/recpc>], págs. 6 y 7.

⁴² “El Derecho se dirige a hombre y no a adivinos. Declarar típica toda acción que produzca un resultado dañoso, aun cuando éste fuese imprevisible, significaría que la ley no tiene en cuenta para nada la naturaleza de sus destinatarios; pues una característica del hombre es precisamente



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Siendo esto así, la imputación objetiva implica la “atribución”, lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de “cuándo un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta”⁴³.

Esto, sin duda, es un aporte, que se encuentra descrito por Larenz cuando afirma la necesidad de “excluir del concepto de acción sus efectos imprevisibles, por entender que éstos no pueden considerarse obra del autor de la acción, sino obra del azar”⁴⁴. Con lo anterior, se logra superar definitivamente, en el juicio de responsabilidad, la aplicación tanto de la teoría de la equivalencia de condiciones, como de la causalidad adecuada, ofreciéndose como un correctivo de la causalidad, donde será determinante la magnitud del riesgo y su carácter permisible o no⁴⁵. Es más, se sostiene doctrinalmente “que la responsabilidad objetiva puede llegar a tener, en algunos casos, mayor eficacia preventiva que la responsabilidad por culpa. ¿Por qué? Porque la responsabilidad objetiva, aunque no altere la diligencia adoptada en el ejercicio de la actividad (no afecte a la calidad de la actividad), sí incide en el nivel de la actividad

la de que no puede prever más que muy limitadamente las consecuencias condicionadas por sus actos. Vincular un juicio de valor negativo (el de antijuridicidad) a la producción de un resultado que el hombre prudente no puede prever sería desconocer la naturaleza de las cosas (más concretamente): la naturaleza del hombre”. GIMBERNAT ORDEIG, E. “Delitos cualificados por el resultado y relación de causalidad”. Madrid, 1990. Págs. 77 y ss.

⁴³ MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”. Op., cit., pág. 7.

⁴⁴ LARENZ, K. “Hegelszurechnungslehre”, en MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, op., cit. Pág. 7.

⁴⁵ JAKOBS, G. “La imputación objetiva en el derecho penal”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994. Sin embargo, como lo sostiene el precedente de la Sala: “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo... No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 24 de febrero de 2005. Exp: 14.170. CP Ramiro Saavedra Becerra.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

*(incide en la cantidad de actividad) del sujeto productor de daños, estimulando un menor volumen de actividad (el nivel óptimo) y, con ello, la causación de un número menor de daños*⁴⁶.

Esta tendencia es la que marcó el precedente jurisprudencial constitucional, pero ampliando la consideración de la imputación -desde la perspectiva de la imputación objetiva- a la posición de garante de la administración, donde la exigencia del principio de proporcionalidad⁴⁷ es necesario para considerar si había lugar a la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico y así motivar el juicio de imputación.

“... hay deberes que proceden de instituciones básicas para la estructura social (competencia institucional) y que le son impuestas al ciudadano por su vinculación a ellas. Por ejemplo, las relaciones entre padres e hijos y ciertas relaciones del Estado frente a los ciudadanos. Estos deberes se caracterizan, porque el garante institucional tiene la obligación de configurar un mundo en común con alguien, de prestarle ayuda y protegerlo contra los peligros que lo amenacen, sin importar que el riesgo surja de un tercero o de hechos de la naturaleza. Vg. El padre debe evitar que un tercero abuse sexualmente de su hijo menor y si no lo hace, se le imputa el abuso.

Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por

⁴⁶ MIR PUIGPELAT, Oriol. “La responsabilidad patrimonial...” Op. cit. Pág. 171.

⁴⁷ “El principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: el principio de idoneidad; el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Estos principios expresan la idea de optimización... En tanto que exigencias de optimización, los principios son normas que requieren que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, dadas sus posibilidades normativas y fácticas. Los principios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización relativa a lo que es fácticamente posible por lo que expresan la idea de optimalidad de Pareto. El tercer subprincipio, el de proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la optimización respecto de las posibilidades normativas. Las posibilidades normativas vienen definidas, fundamentalmente, por la concurrencia de otros principios; de modo que el tercer subprincipio podría formularse mediante la siguiente regla: Cuanto mayor ser el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro. Esta regla puede denominarse: “ley de la ponderación” (subrayado fuera de texto). ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VÁSQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., pág. 62.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

pertenecer a ciertas instituciones básicas para la sociedad. Se trata de deberes positivos, porque contrario a los negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos riesgos^{48,49}.

16. En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de sí una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante⁵⁰.

Dicha formulación no supone, y en esto es enfática la Sala, una aplicación absoluta o ilimitada de la teoría de la imputación objetiva que lleve a un desbordamiento de los supuestos que pueden ser objeto de la acción de reparación directa, ni a convertir a la responsabilidad extracontractual del Estado como herramienta de aseguramiento universal⁵¹, teniendo en cuenta que el riesgo, o su creación, no debe llevar a *“una responsabilidad objetiva global de la Administración, puesto que no puede considerarse... que su actuación [de la administración pública] sea siempre fuente de riesgos especiales”⁵².*

Debe, sin duda, plantearse un juicio de imputación en el que una vez demostrado

⁴⁸ Cfr. Günther Jakobs. Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre (studienausgabe). 2 Auflage. Walter de Gruyter. Berlin. New York. 1993. Pags. 796 y ss.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-1184 de 2001. MP Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001. MP Eduardo Montealegre Lynett.

⁵¹ *“La profesora BELADIEZ comparte sin reservas la preocupación por los excesos que desfiguran la institución, admite que con alguna frecuencia se producen <<resultados desproporcionados e injustos>> para la Administración e insiste en advertir que la responsabilidad objetiva no es un seguro universal que cubra todos los daños que se produzcan con ocasión de las múltiples y heterogéneas actividades que la Administración lleva cotidianamente a cabo para satisfacer los intereses generales”.* LEGUINA VILLA, Jesús. “Prólogo”, en BELADIEZ ROJO, Margarita. *“Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos. Con particular referencia a los daños que ocasiona la ejecución de un contrato administrativo”.* Madrid, Tecnos, 1997, p.23.

⁵² MIR PUIGPELAT, Oriol. *“La responsabilidad patrimonial...”*. Op. cit. Pág. 204.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

el daño antijurídico, se analice la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. La atribución jurídica debe hacerse en un solo título de imputación; en primer lugar, debe examinarse en cada caso si el elemento fáctico constituye una falla en el servicio, en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado, sustentada en la vulneración de deberes normativos⁵³, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho.

En segundo lugar, si no es posible atribuir la responsabilidad al Estado por la falla en el servicio, debe examinarse a continuación si los elementos fácticos del caso concreto permiten la imputación objetiva, a título de daño especial o riesgo excepcional.

Así mismo, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede reducirse a su consideración como herramienta destinada solamente a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada.

En los anteriores términos, la responsabilidad extracontractual del Estado se puede configurar una vez se demuestre el daño antijurídico y la imputación (desde el ámbito fáctico y jurídico).

Bajo la anterior óptica la Sala estudiará el asunto, previo análisis del Régimen de

⁵³ Merkl ya lo señaló: *“El hombre jurídicamente puede hacer todo lo que no le sea prohibido expresamente por el derecho; el órgano, en fin de cuentas, el estado, puede hacer solamente aquello que expresamente el derecho le permite, esto es, lo que cae dentro de su competencia. En este aspecto el derecho administrativo se presenta como una suma de preceptos jurídicos que hacen posible que determinadas actividades humanas se atribuyan a los órganos administrativos y, en último extremo, al estado administrador u otros complejos orgánicos, como puntos finales de la atribución. El derecho administrativo no es sólo la conditio sine qua non, sino conditio per quam de la administración”*. MERKL, Adolfo. *“Teoría general del derecho administrativo”*. México, Edinal, 1975. Pág. 211.



Acción de Reparación Directa



responsabilidad del Estado por actos terroristas y del material probatorio obrante en el expediente.

4. Régimen de responsabilidad por actos terroristas

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado en varias decisiones los criterios de imputación bajo los cuales se asienta o no la responsabilidad del Estado en tratándose de actos terroristas y operaciones de guerra, partiendo de la base que aquellas actuaciones son realizadas por terceros, bien sea delincuencia organizada, subversión o terrorismo⁵⁴.

Desde una primera perspectiva, la responsabilidad se configura en la falla en el servicio, entendida ésta como la falta de empleo de los medios disponibles por parte de la administración a la ocurrencia de los hechos, cuando tenía un conocimiento previo para repeler o por lo menos, atenuar el hecho dañoso del tercero. Si del estudio fáctico y probatorio se concluye que para la Administración sí existieron circunstancias que indicaban la probabilidad de comisión de un acto terrorista y no obstante omitió tomar las medidas necesarias para prestar el servicio de vigilancia y protección, causándose daños por la ocurrencia del acto terrorista, en efecto le sería imputable la responsabilidad a la Administración a título de falla, dada la transgresión a su deber de proteger a las personas y bienes de los residentes en el país⁵⁵.

Por otro lado, bajo el régimen del riesgo excepcional, el Estado responde cuando en un actuar legítimo, la autoridad coloca en riesgo a unas personas en aras de proteger a la comunidad. De conformidad con algunas líneas jurisprudenciales se tiene que los elementos constitutivos de este modo de imputación son: i) una conducta legítima del Estado, ii) una actividad que origina un riesgo de naturaleza

⁵⁴ Ver entre otras sentencia del 27 de noviembre de 2002, expediente 13774, así mismo, los elementos se definen en sentencia del 21 de febrero de 2002, expediente 13661.

⁵⁵ Sentencias del 13 de mayo de 1996, expediente 10.627; de 5 de septiembre de 1996, expediente 10.654; de 3 de abril de 1997, expediente 12.378.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

anormal, iii) el ataque es dirigido por terceros que luchan contra el Estado, concretamente contra un establecimiento militar o de policía, un centro de comunicaciones, un personaje representativo de la cúpula estatal y, v) rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas.⁵⁶ Aunado a lo anterior, se tiene que el espectro de los lugares o sitios objetivo del ataque no se circunscribe únicamente a los anteriores, sino *“a todos aquellos casos en los que el blanco sea un objeto claramente identificable como Estado, ya que la justificación para establecer el vínculo causal es el mismo riesgo particular que se crea con una actividad que ha sido elegida por los terroristas como objetivo, tal es el caso del oleoducto”*.⁵⁷

Por último, la teoría del daño especial ha tenido en cuenta que i) se presenta un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas; ii) como consecuencia de una acción u omisión lícita de la administración. iii) La especialidad del daño sufrido, el cual tiene como fundamento el principio de equidad y solidaridad.⁵⁸

5. Hechos probados

Con fundamento en el acervo probatorio que obra en el expediente, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

- a. La señora María Isabel Restrepo de Córdoba, acreditó su condición de madre de Carmen Alicia Córdoba de García, mediante copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de la señora Carmen Alicia Córdoba de García

⁵⁶ Sentencia del 27 de noviembre de 2002, expediente 13774.

⁵⁷ Sentencia del 11 de diciembre de 2003 expedientes acumulados: 12916 y 13627

⁵⁸ Ver entre otras, sentencia del 3 de mayo de 2007, expediente 16696, sentencia del 18 de mayo de 2010, expediente: 15591, sentencia del 17 de marzo de 2010, expediente 17925.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

No. 17387987⁵⁹; suscrito por la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 11 de mayo de 1994.

- b.** La condición del señor Miguel Antonio Córdoba Corrales, de padre de Carmen Alicia Córdoba de García, se encuentra acreditada mediante copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de la señora Carmen Alicia Córdoba de García No. 17387987⁶⁰; suscrito por la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 11 de mayo de 1994.
- c.** La condición del señor Eduardo García Villegas, de cónyuge de la señora Carmen Alicia Córdoba de García, se encuentra acreditada mediante Certificado original de Registro Civil de Matrimonio⁶¹, suscrito por el Notario Tercero del Círculo de Medellín, el 5 de junio de 1992.
- d.** La condición de hermanos de la señora Carmen Alicia Córdoba de García, se encuentra acreditada así:
- Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Ida María Córdoba Restrepo No. 456-57-59, expedida en la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 8 de junio de 1992⁶².
 - Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Isabel Cristina Córdoba Restrepo No. 612-68-69, expedida en la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 8 de junio de 1992⁶³.
 - Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Juan Felipe Córdoba Restrepo No. 0678387, expedida en la Registraduría

⁵⁹ Fl. 95 del C.1.

⁶⁰ Fl. 95 del C.1.

⁶¹ Fl. 9 del C.1.

⁶² Fl. 6 del C.1.

⁶³ Fl. 7 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 8 de junio de 1992⁶⁴.

- Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de Miguel Darío Córdoba Restrepo No. 17387985, expedida en la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 11 de mayo de 1994⁶⁵.
 - Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de la señora María Eugenia Córdoba Restrepo No. 17387988, expedida por la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 11 de mayo de 1994⁶⁶.
 - Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento de la señora Clara Inés Córdoba Restrepo No. 17387986, suscrita por la Registraduría Municipal del Estado Civil de Caldas – Antioquia, el 11 de mayo de 1994⁶⁷.
- e. Obra en el expediente copia simple de la factura No. 20398 de la Clínica Medellín, correspondiente a la historia Clínica de la señora Carmen Alicia Córdoba Restrepo No. 139251, a cargo del señor Eduardo García Villegas, por valor de \$56.113⁶⁸.
- f. Obrar en el expediente copias auténticas de las facturas de compraventa No. 384449⁶⁹ y No. 384504⁷⁰, de la Clínica Soma, por valor de \$745.957 y \$25.010, respectivamente; por concepto de “SERVICIOS PRESTADOS AL PACIENTE CORDOBA RESTREPO CARMEN ALICIA”.

⁶⁴ Fl. 8 del C.1.

⁶⁵ Fl. 92 del C.1.

⁶⁶ Fl. 93 del C.1.

⁶⁷ Fl. 94 del C.1.

⁶⁸ Fl. 12 del C.1.

⁶⁹ Fl. 13 del C.1.

⁷⁰ Fl. 14 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

- g.** Recibo de ingreso de la señora Carmen Alicia Córdoba Restrepo No. 012560⁷¹ y No. 035044⁷², de la Clínica Soma, por valor de \$720.000 y \$93.981, respectivamente.
- h.** Factura de compraventa No. 416523, de la Clínica Soma, por valor de \$93.981; por concepto de “SERVICIOS PRESTADOS AL PACIENTE CORDOBA RESTREPO CARMEN ALICIA”⁷³.
- i.** Certificación de honorarios causados por concepto de servicios quirúrgicos prestados a la señora Carmen Alicia de García, en la Clínica Soma, por valor de \$400.000⁷⁴.
- j.** Certificación de honorarios causados por servicios quirúrgicos, suscrita por el Círujano Plástico Juan Guillermo Ortega; por valor de \$150.000⁷⁵.
- k.** Copia auténtica de la constancia del 13 de julio de 1990⁷⁶, de la Clínica Soma, en donde consta:
- “[...] Por concepto de servicios ortopedicos (sic) prestados el 14 de junio de 1990 en clinica (sic) Soma de la ciudad son trescientos mil pesos (\$300.000)”.*
- l.** Certificado de trabajo suscrito por el señor Henry Franco Mejía, ex -director del “Cine-Taller” UNAULA⁷⁷, en el cual se lee:

“ [...] certifica que la Comunicadora Social Periodista CARMEN ALICIA CORDOBA RESTREPO con cédula 39´166.900 de Caldas (Antioquia) se desempeñaba como Asesora en Comunicaciones y fue contratada para el

⁷¹ Fl. 15 del C.1.

⁷² Fl. 17 del C.1.

⁷³ Fl. 16 del C.1.

⁷⁴ Fl. 28 del C.1.

⁷⁵ Fl. 29 del C.1.

⁷⁶ Fl. 27 del C.1.

⁷⁷ FL. 25 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

periodo comprendido entre noviembre de 1989 y julio de 1990; cuando me desempeñaba como Director del Cine-Taller UNAULA.

Sus honorarios eran de CIENTO VEINTE MIL PESOS M/L (\$120.000).”

- m.** Certificado de trabajo expedido por el señor Víctor Manuel Gaviria González⁷⁸, el 5 de junio de 1992, en el cual consta:

“[...] doy fe que como empleador de la empresa “TIEMPOS MODERNOS” contraté, durante el primer semestre de 1990, a la Comunicadora Social – Periodista CARMEN ALICIA CORDOBA RESTREPO con Tarjeta Profesional #9179, como asistente de producción y el valor de sus honorarios ascendía a la suma de CIENT MIL PESOS M/L. (\$100.000,00) [...]”

- n.** Certificación expedida por la Doctora Mercedes C. Molina B., el 24 de julio de 1990⁷⁹, en la cual se lee:

“La Señora (sic) CARMEN ALICIA CORDOBA, quien sufrió multiples (sic) heridas al explotar bomba el día (sic) 28 de junio(sic), presento (sic) trauma perforante del globo ocular izquierdo, que fue suturada inicialmente en la Clinica (sic) Soma, posteriormente presentó como secuelas hemorragía vítrea, perdida (sic) parcial de retina, desprendimiento de retina, fibrosis vítrea; motivos (sic) por el cual se le han practicado las siguientes cirugías: Vitrectomía, retinopexia con colocación de implante de silicón, criopexia y colocación de aceite de silicón, posteriormente aplicación de rayos laser (sic) (pan retinal, tres sesiones)

El costo de Honorarios medicos (sic), ayudantía (sic) e instrumentación, material quirurgico (sic) suministrados por el cirujano, no por la clinica (sic) [...]

Gran total \$313.320,00”

⁷⁸ Fl. 26 del C.1.

⁷⁹ Fl. 30 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

- o. Obran en el expediente las Tablas de Mortalidad General⁸⁰, enviadas por el Instituto de Seguros Sociales, mediante oficio No. 333 del 13 de mayo de 1994⁸¹.
- p. Fotocopia de la reseña⁸² elaborada a la señora Carmen Alicia Córdoba Restrepo, en el Hospital General de Medellín, enviada mediante oficio No. 000707 del 13 de mayo de 1994⁸³.
- q. Relación de atentados con “carro-bomba” perpetrados contra miembros de las Fuerzas Militares, durante 1989 y 1990, en la ciudad de Medellín, enviado por el Jefe de la División de Inteligencia Interna y Externa del Departamento Administrativo de Seguridad, mediante oficio No. 0886, del 2 de junio de 1994. Con relación a los hechos ocurridos el 14 de junio de 1990, se lee:
- “14-JUL-90 (sic) MEDELLIN (Antioquia). En la avenida oriental con calle 47, cerca de las instalaciones de la Policía Metropolitana, hizo explosión un carro-bomba con 30 kilos de dinamita, aproximadamente, camufladas (sic) en el vehículos de placas AT-0917. [...]”*
- r. Oficio No. 0585-CONIN-568 del 23 de mayo de 1994⁸⁴, suscrito por Jefe de Auditoría Interna de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá; en el cual se lee:
- “[...] el 140690 a las 10:07 horas en la Cra. 43 B #12-20 El poblado en el vehículo Chevrolet de N° de Motor 14046587 explotaron aproximadamente 100 kilos de Dinamita ocasionando daños en aproximadamente 30 locales y seis vehículos, resultando cincuenta y seis (56) heridos (un Agente y 55 civiles), y tres (3) muertos (un Agente y dos civiles)”*

⁸⁰ Fls. 86 – 89 del C.1.

⁸¹ Fl. 85 del C.1.

⁸² Fls. 99 del C.1.

⁸³ Fl. 98 del C.1.

⁸⁴ Fl. 113 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

- s. Oficio No. 051 del 28 de junio de 1994⁸⁵, suscrito por la Subdirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, en el cual consta el *“dato numérico del personal de la institución fallecido y herido en actos terroristas en el Departamento de Policía Antioquia y la Ciudad de Medellín”*.
- t. Resolución No. 5152 del 13 de junio de 1989 del Ministerio de Educación Nacional⁸⁶, por medio de la cual se ordenó la inscripción como periodista y se otorgó la tarjeta profesional a la señora Carmen Alicia Córdoba Restrepo.
- u. Resolución No. 0996 del 29 de marzo de 1990⁸⁷, proferida por la Superintendencia Bancaria [hoy Financiera], *“por la cual se adopta la Tabla Colombiana de Mortalidad de los Asegurados 1.984 – 1.988.”*
- v. Obra en el expediente el testimonio rendido por la señora Amelia María del Carmen Gil Araque⁸⁸, el 5 de septiembre de 1995.
- w. Obra en el expediente el testimonio rendido por la señora María Eugenia Pineda Serna⁸⁹, el 5 de septiembre de 1995.
- x. Obra el testimonio del señor Jorge Humberto Jaramillo Marín⁹⁰, rendido el 5 de septiembre de 1995.
- y. “Obra en el expediente copia de los antecedentes de los atentados con carros bomba⁹¹, contra las Fuerzas Militares, durante los años de 1989 y 1990 en al ciudad de Medellín, la cual fue enviada por el Jefe SIJIN MEVAL

⁸⁵ Fls. 116 – 117 del C.1.

⁸⁶ Fls. 118 – 120 del C.1.

⁸⁷ Fls. 129 – 145 del C.1.

⁸⁸ Fls. 152 – 154 del C.1.

⁸⁹ Fls. 154 – 156 del C.1.

⁹⁰ Fls. 159 – 162 del C.1.

⁹¹ Fls. 174 - 178 del C.1.



de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, mediante oficio No. 113 del 14 de septiembre de 1995⁹².

- z. Obra en el expediente el testimonio del señor José Fernando Londoño Posada⁹³.

6. Análisis del caso concreto

Para abordar el análisis del caso, es oportuno plantear el problema jurídico que subyace en los argumentos expuestos en escrito que sustentó el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, así:

6.1 Problema jurídico

¿Cabe endilgar la responsabilidad patrimonial a la entidad demandada como consecuencia del daño antijurídico ocasionado a los actores como efecto de la existencia y detonación de un artefacto explosivo en inmediaciones de la vivienda de la señora CARMEN ALICIA CÓRDOBA en el Barrio el Poblado de la Ciudad de Medellín?

La Sala, para resolver el cuestionamiento planteado, comenzará por verificar si encuentra acreditado el primer presupuesto de la responsabilidad, esto es, si está probado en el *sub lite* el daño antijurídico. Luego analizará la imputación del mismo a la entidad demandada, para lo cual, en primer lugar examinará si existen en el expediente pruebas que permitan atribuir responsabilidad por falla en el servicio; de no ser así, si la imputación se puede motivar bajo el criterio del riesgo excepcional; y de tampoco ser posible, se analizará si el criterio para atribuir puede ser el denominado daño especial.

6.2 El daño antijurídico en el caso concreto

⁹² Fl. 173 del C.1.

⁹³ Fls. 185 – 188 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Este elemento de la responsabilidad la Sala lo tiene por acreditado, toda vez que obran en el expediente pruebas que evidencian su ocurrencia. En efecto, reposa en el plenario la copia auténtica de la reseña elaborada en las urgencias del Hospital General de Medellín, el 14 de junio de 1990, a la señora Carmen Córdoba, en la que se consignó:

“Fecha de ocurrencia: 10-VI-90 Sitio de ocurrencia: Siniestro en el Poblado” [...]

“Ojos: Hitema 100% ojo izquierdo y herida de párpado bilateral. MI. derecho: Fx Abierta de Tibia derecha”⁹⁴

Además, el señor José Fernando Londoño Posada, quien dijo ser médico, laborar en la clínica Soma de Medellín y haber sido vecino de la víctima; en la declaración rendida ante el Tribunal Administrativo de Antioquia manifestó:

“Tuve conocimiento del accidente sufrido por Carmen Alicia, hace 10 años, cuando la explosión del carro bomba frente a la Estación de la Policía del Poblado, ellos vivían al frente, esto es la señora Carmen Alicia y su esposo Eduardo García, [...] Ese mismo día fui llamado por los padres de Eduardo, o sea el señor Jaime García y sus señora Silvia Villegas para que les ayudara en la gravedad que tenía en ese momento Carmen Alicia. [...] en vista de la gravedad de las lesiones y del estado de Shock en que se encontraba y además, por la situación de encontrarse en la Policlínica bastante congestionada por el mismo accidente, resolvimos, después de prestarle las medidas iniciales de primeros auxilios y de urgencia para sacarle del shock, conducirla a la Clínica SOMA en ambulancia, en donde requirió la presencia y el cuidado de varios especialistas por las lesiones que había sufrido. [...] Estas lesiones ocasionadas por el trauma del estallido de la bomba y por las esquirlas de vidrio y muebles, se resumen en lo siguiente: una fractura complicada de la pierna izquierda, la cual fue atendida el doctor Heriberto Gil, ortopedista de la Clínica y ya fallecido, además, múltiples lesiones, heridas cortantes en la cara, en el torax, en el

⁹⁴ Folio 99 del C.1



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

con sus deberes legales; otro tanto acredita la existencia del control policial de vehículos el día de la explosión, que se encuentra confesado por la misma parte actora en el hecho cuarto de la demanda.

De otra parte, si bien se encuentra acreditado que el día 5 de mayo de 1990, en la misma ciudad había sido desactivado un artefacto con 200 kilos de dinamita⁹⁶, esta circunstancia sólo demuestra la aguda crisis que sufría por la época el orden público en la ciudad de Medellín, frente a la cual la Policía Nacional se encontraba cumpliendo cabalmente sus funciones, con el mantenimiento de la Estación de Policía y los controles a los vehículos automotores; más no podría exigirse a la institución, dado el factor sorpresa que caracteriza a los atentados terroristas.

6.3.2 Inexistencia de un riesgo excepcional.

El actor, recurrente en apelación, afirma que el criterio de atribución de responsabilidad que debe aplicarse es el de riesgo excepcional, puesto que, según él, fue el Estado el que creó el riesgo del atentado con el artefacto explosivo. La Sala procede a examinar si se encuentran reunidos en el *sub judice*, los elementos que conforman el denominado riesgo excepcional. Como se reseñó precedentemente, este criterio de atribución de responsabilidad exige que exista una actividad del Estado, que sea de suyo riesgosa y que este riesgo haya sido incrementado por la entidad demandada.

En el presente caso, no resulta posible calificar de riesgosa la acción del Estado cuando instala una Estación de Policía o decide hacer controles a los vehículos que transitan por un sector de la ciudad; al contrario, lo que dicha actividad está buscando es garantizar la seguridad de los ciudadanos. En estas condiciones falta un elemento estructural del denominado riesgo excepcional, como criterio que permita atribuir responsabilidad al Estado en el *sub judice*.

⁹⁶ fl.175 c.1



Acción de Reparación Directa



6.3.3 La configuración de un daño especial en el caso concreto.

Este criterio de atribución de responsabilidad, como se precisó anteriormente, requiere para su aplicación que se acredite una actividad o una omisión legítima del Estado tendiente a proteger a la comunidad y que como consecuencia ésta se produzca un daño que desequilibre de manera injustificada las cargas públicas que debe asumir un ciudadano.

Se ha acreditado en el expediente, que en el momento en que se presentó el atentado, el 14 de junio de 1990, en el Sector El Poblado de Medellín; la Policía Nacional cumplía cabalmente su obligación de proporcionar seguridad a los ciudadanos, manteniendo la Estación de Policía en este barrio, y practicando retenes policiales. Ahora bien, esta actividad genera en los individuos unas cargas que pueden considerarse normales: por ejemplo, los permanentes retenes obstaculizan su derecho de locomoción, lo mismo que eventuales cerramientos que podrían ser necesarios para garantizar la seguridad de las instalaciones de la Estación de Policía en unas condiciones como la vividas en la ciudad de Medellín en la época en que ocurrieron los hechos, a buena cuenta de la confrontación que se habían generado entre la Policía Nacional y los carteles del narcotráfico.

Sin embargo, cuando la actividad desplegada por la Policía Nacional, en un contexto como el descrito y probado dentro del expediente con las certificaciones que esta entidad aportó sobre los atentados que se habían presentado en la ciudad, sobrepasan estas cargas y le imponen a un grupo reducido de ciudadanos, o como en este caso, a un solo ciudadano, soportar daños en su persona y en su patrimonio que resultan excepcionales y rompen la igualdad ante las cargas públicas que deben soportar los ciudadanos para que el Estado pueda prestarles la seguridad debida; resulta atribuible al Estado la responsabilidad por los daños sufridos.

En efecto, a propósito del objetivo que tuvieron los diversos actos terroristas que se presentaron por la época, obra en el expediente una certificación allegada por



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

la Policía Nacional⁹⁷ en la que se reseñan los atentados que se habían sufrido y alguno que se había logrado evitar en la época en que estalló el carro bomba que causó los daños alegados en la demanda que dio lugar a este proceso. De los ocho atentados que se relacionan en dicha certificación, la Sala transcribe parcialmente lo que se consignó respecto de algunos de ellos así:

“25-ABR-90. MEDELLIN (Antioquia). En la carrera 72 con avenida San Juan, hizo explosión una volqueta-bomba al paso de la patrulla del Cuerpo Elite de la Policía Nacional...”

“14-MAY-90. MEDELLIN (Antioquia). En la carrera 43B frente al Número 11ª 110, cerca de la Estación de Policía de El Poblado, hizo explosión un carro bomba con 120 kilos de dinamita, aproximadamente, que iban camufladas en el interior de un Chevrolet Celebrity, con motor Nro. P-206817.

14-JUL-90 MEDELLIN (Antioquia). En la avenida oriental con la calle 47, cerca de las instalaciones de la Policía Metropolitana, hizo explosión un carro-bomba con 30 kilos de dinamita, aproximadamente, camufladas en el vehículo de placas AT-0917”.

“24-MAY-90. MEDELLIN (Antioquia). En la carretera a las palmas frene al Hotel Intercontinental, hizo explosión un carro-bomba con 100 kilos de dinamita, aproximadamente camufladas en el vehículo Cevrolet Luv, color verde, de placas MD-2630, el cual iba dirigido contra una Patrulla del Cuerpo Elite de la Policía Nacional que cumplía retén y labores de control en el sector”

Esta certificación evidencia a la Sala el nivel de enfrentamiento que existía entre la Policía y fuerzas no identificadas en este proceso, en la época en que explotó el carro bomba que causó las lesiones a la señora CARMEN ALICIA CÓRDOBA, confrontación en desarrollo de la cual los integrantes de estos grupos no identificados permanentemente atentaban contra las instalaciones de la institución policial o contra sus miembros cuando estos transitaban por la ciudad.

⁹⁷ Fls. 102-109 c.1



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Ahora, si bien es cierto en el caso *sub judice* la causa inmediata del daño, dentro de una estricta causalidad material, es la actividad de un tercero; esto es, el que ejecuta el acto de terror; no es menos cierto que en la aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad, la causalidad no resulta un factor determinante en el análisis, lo que resulta concluyente es que el material probatorio evidencia que la carga explosiva estaba destinada a atacar la estación de policía del barrio el Poblado, establecida allí para que desarrollara sus funciones de salvaguardar a los ciudadanos en su vida honra y bienes; y esta circunstancia, desde la óptica de la víctima, y bajo el régimen objetivo de imputación, hace que la presencia de la autoridad, que es una actividad lícita del Estado, no calificable *per se* como riesgosa; se convierta en el acontecimiento que permite imputarle objetivamente la responsabilidad, puesto que se desborda la carga pública normal que el particular debe soportar a cambio de que el Estado le preste la seguridad. En consecuencia, y para responder el problema jurídico planteado, la Sala determina que le corresponde al Ministerio de Defensa- Policía Nacional, responder por el daño antijurídico sufrido por la víctima y los demás demandantes en este proceso.

Finalmente, encontrándose demostrado que en el caso particular se reúnen los requisitos exigidos para aplicar el daño especial, es oportuno resaltar que, el fundamento teórico para la aplicación de este criterio de atribución de la responsabilidad es la solidaridad y la equidad, como lo ha dicho es Corporación en reiteradas oportunidades ya citadas. Puntualizando sí, que el daño especial no se fundamenta de manera exclusiva en estos principios, sino que exige que en primer lugar se verifique que se hayan acreditado sus requisitos dogmáticos, esto es, la actividad u omisión lícitas del Estado y el desequilibrio en las cargas públicas en el caso concreto como consecuencia directa o indirecta de esa actividad u omisión lícita. Así ocurrió en el *sub judice* con el desequilibrio manifiesto que se presentó respecto de los demandantes con las cargas públicas que tuvieron que asumir como consecuencia indirecta de la actividad mediante el cual el Estado les garantizaba su seguridad.



Acción de Reparación Directa



7. Indemnización de perjuicios.

En el libelo se solicitó la indemnización de los perjuicios morales sufridos por todos los demandantes; también el denominado perjuicio fisiológico; de igual manera se pidió el reconocimiento de perjuicios materiales en modalidad de daño emergente y lucro cesante para la víctima, señora CARMEN ALICIA CÓRDOBA de GARCÍA; y los perjuicios materiales en el rubro de daño emergente, para el demandante EDUARDO GARCIA VILLEGAS. La Sala procede a examinar si se encuentran acreditados los requisitos para condenar a la indemnización de los mismos.

7.1 Perjuicios morales.

El reconocimiento de este tipo de perjuicio en caso de lesiones tiene su fundamento en el dolor o padecimiento que se causa a la víctima directa, familiares y demás personas allegadas. Para efectos de reconocer estos perjuicios a las personas allegadas a la víctima de las lesiones, la jurisprudencia de la Corporación recientemente ha establecido⁹⁸ 5 niveles a saber: los niveles uno y dos, integrados por parientes con relaciones afectivas derivadas de vínculos conyugales, o paternofiliales, respecto de estos el daño moral se presume. Los niveles 3 y 4 integrados por parientes en 3º y 4º grado de consanguinidad o civil, respectivamente, en estos niveles el perjuicio moral debe ser acreditado. Y el nivel 5, integrado por personas sin parentesco pero que acrediten relaciones afectivas con la víctima de las lesiones.

A propósito de la liquidación del perjuicio moral derivado de lesiones personales, esta misma reciente jurisprudencia de la Corporación ha establecido que dependiendo de la gravedad o levedad de la lesión reportada por la víctima este tipo de perjuicio tiene un tope de 100 salarios mínimos. Que le serán reconocidos, además de la víctima, a los parientes ubicados con ésta en el primer nivel, en

⁹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 31172.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

casos de extrema gravedad. En el segundo nivel, se le reconocerá el 50% de lo reconocido a quienes se ubique en el primero.

En el caso *sub judice* el reconocimiento de este perjuicio fue pedido para la víctima directa, sus padres, su cónyuge y sus hermanos; es decir, los demandantes en este proceso se encuentran ubicados dentro del primero y segundo nivel. Ahora bien, en cuanto concierne a la gravedad de las lesiones sufridas por la víctima directa en el caso que ocupa a la Sala, se observa que si bien no se tiene una certificación de qué porcentaje de su capacidad laboral se ha perdido; de los testimonios recibidos puede establecerse que existe una gravedad si no extrema; tampoco leve. Lo anterior teniendo en cuenta que se encuentra acreditado que la víctima sufrió lesiones en el rostro que la obligaron a practicarse diversas cirugías, estéticas unas, oftalmológicas otras; además de la fractura en la tibia. Todo esto permite a la Sala, en ejercicio del *arbitrio iudicis*, señalar como monto indemnizatorio la cifra equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales, para la víctima directa, sus padres y su cónyuge; y para los hermanos, en 15 salarios mínimos mensuales; conforme a lo establecido en la jurisprudencia reciente de la Corporación.

En este orden de ideas, se reconocerán los perjuicios morales deprecados en la demanda así:

INDEMNIZADO	SMLMV	MONTO INDEMNIZACION
Carmen Alicia Córdoba Restrepo (Víctima directa),	30	\$18.480.000
Miguel Antonio Córdoba Corrales (Padre)	30	\$18.480.000
María Isabel Restrepo Ángel (Madre)	30	\$18.480.000
Eduardo García Villegas (Cónyuge)	30	\$18.480.000
Ida María Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
Clara Inés Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
María Eugenia Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
Isabel Cristina Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
Miguel Darío Córdoba Restrepo (Hermano)	15	9.240.000
Juan Felipe Córdoba Restrepo (Hermano)	15	9.240.000



7.2 Daño a la salud (solicitado como Perjuicio Fisiológico)

Pese a que en la demanda, de forma equivocada, este perjuicio se solicitó como parte de los perjuicios materiales, procede la Sala a verificar si las pruebas obrantes dentro del proceso permiten su reconocimiento y la consecuente indemnización.

Sobre el particular se observa que este perjuicio, denominado ahora daño a la salud, derivado de una lesión a la integridad psicofísica; pese a que no existe prueba en el expediente de la existencia de discapacidad, minusvalía o invalidez; conforme a los últimos lineamientos jurisprudenciales establecidos por esta Corporación⁹⁹, tal prueba no es ineluctable, y el daño a la salud, puede ser acreditado con otros medios probatorios.

A este respecto obra en el expediente el testimonio de la señora María Eugenia Pineda Serna¹⁰⁰, el 5 de septiembre de 1995, en el cual se lee:

“PREGUNTADA: Diga como se enteró de los hechos ocurridos el 14 de junio de 1990, cuando estalló un carro-bomba en el Poblado y resultó lesionada carmen (sic) Alicia Córdoba? CONTESTO: Ese día jugaba la selección (sic) Colombia en el mundial, cuando me llamó María Eugenia para comunicarme lo que había pasado en el Poblado. Me dijo lo de Carmen Alicia, que había resultado muy afectada, en la situación que había quedado y que se la habían llevado para la clínica.

[...]

PREGUNTADO: Sabe qué consecuencias sufrió Carmen Alicia a raíz de esa explosión? CONTESTO: Fueron muchísimas, muchas cirugías le tuvieron que hacer, plásticas, quedó cojita a pesar de que era completamente normal. Quedó muy traumatizada y no quería que nadie la viera ni le hablara, pues su rostro quedó desfigurado.” [...]

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 31170.

¹⁰⁰ FIs. 154 – 156 del C.1.



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Para mí su estado es crítico, porque ella físicamente era una persona normal y ella a raíz de es bomba perdió un ojo, tiene un cucullito de luz, ese ojo está prácticamente perdido. Quedó cojita que no lo era”.

También declaró la señora AMALIA MARIA DEL CARMEN GIL ARAQUE, quien sobre el daño a la salud sufrido por la señora CARMEN ALICIA CÓRDOBA manifestó:

A ella le gusta mucho leer pero se tenía que mantener donde el oculista, donde el cirujano plástico, fuera de eso ella era coja y muy impedida para moverse. Con la explosión un vidrio grande se le entró por la sien y a raíz de eso le tuvieron que operar varias veces el ojo y la tuvieron que vendar como un pirata y no podía salir a la calle. A mi me llamaba mucho la hermana de ella, María Eugenia, para que la acompañara, pues le daba miedo quedarse sola, quedó con ese delirio”.

Por su parte el señor JORGE HUMBERTO JARAMILLO MARIN, manifestó:

“Yo creo que el comportamiento social de Carmen ha cambiado por la secuela del ojo. Ella sigue siendo bonita, pero tiene lentes y a veces es con un parche en el ojo. Digamos que hay no un complejo pero le cuesta en el medio social relacionarse con el mismo grupo”.

Las declaraciones transcritas persuaden a la Sala de la afectación psicofísica sufrida por la señora CARMEN ALICIA CÓRDOBA, como consecuencia de las lesiones sufridas durante el atentado terrorista. En consecuencia, en ejercicio del *arbitrio iudicis* y con base en estas pruebas que se acaban de relacionar, se cuantifica este perjuicio en 50 salarios mínimos legales mensuales para la referida señora, que a la fecha de esta providencia, equivalen a \$30.800.000.

7.3 Perjuicios Materiales:

A propósito de esta modalidad de perjuicio, la Sala determina que habrá lugar a reconocerlo en la modalidad daño emergente; pero deberá negarse el lucro cesante, pues no se acreditó su existencia, toda vez que si bien se aportaron dos



constancias laborales de la víctima, Carmen Alicia Córdoba, estos documentos dan cuenta de contratos que se deberían ejecutar en el primer semestre de 1990

Daño emergente

Este perjuicio fue pedido para la víctima directa de las lesiones, CARMEN ALICIA CÓRDOBA y para su cónyuge, EDUARDO GARCIA VILLEGAS.

a. Daño emergente para CARMEN ALICIA CÓRDOBA.

Obran en el expediente diversas facturas cambiarias de compraventa, una de ellas en original las otras en copia; aunque las facturas cambiarias son títulos valores y pese a que el artículo 624 del código de comercio establece para ejercer el derecho incorporado en estos títulos se requiere la presentación del mismo; esa normatividad es imperativa para el evento en que se está cobrando el importe del respectivo título valor; pero en el *sub judice*, las copias de estos documentos constituyen facturas comerciales que tienen la fuerza de probar los gastos en que incurrió la demandante para atender los gastos hospitalarios que demandaron las lesiones que le fueron causadas como consecuencia de la explosión del artefacto explosivo, como quiera que no se está pretendiendo el cobro del importe del título. En consecuencia se le otorgará pleno valor probatorio, no solo a la factura aportada en original, sino a las allegadas en copia.

En este orden de ideas se tienen los siguientes documentos que prueban gastos realizados por la víctima

Factura 20398	\$124.043
Recibo de ingreso 012560 mediante el cual se pagaron las facturas 38.4449 y 384504	\$720.000
Constancia de pago del 13 de julio de 1990	\$300.000
Constancia de pago del 13 de julio de 1990	\$150.000
Constancia de pago del 10 de julio de 1990	\$400.000



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Constancia de pago del 24 de julio de 1990	\$313.320
--	-----------

TOTAL:	\$ 2.007.363.00
--------	-----------------

Esta cifra deberá ser actualizada conforme a la fórmula de matemáticas financieras utilizada por esta Corporación, así.

$$Va = Vi (If / li)$$

donde,

Va : valor actual

Vi : valor inicial, equivalente a la suma reconocida como gastos por daño emergente, esto es, \$2.007.363.00

If : índice final, equivalente al IPC correspondiente al mes de octubre de 2014, esto es, 117.68

li : índice inicial, equivalente al IPC correspondiente al mes de junio de 1990, fecha en la que se hicieron los gastos reconocidos, esto es, 9,75

En este orden,

$$Va = Vi (If / li)$$

$$Va = \$ 2.007.363.00 (117,68 / 9,75)$$

$$VA = \$ 24.228.356.$$

b. Daño emergente para el señor Eduardo García Villegas.

En relación con los gastos efectuados por este demandante, únicamente obra en el expediente la factura cambiaria NO. 416523, que da cuenta que se pagó la suma de \$93.981 pesos por servicios prestados a la paciente Carmen Alicia Córdoba.

Este valor será actualizado con los mismos parámetros utilizados en el acápite anterior así

$$Va = Vi (If / li)$$



Acción de Reparación Directa



Va = 93.981.00 (117,68 / 9,75)

VA = \$1.134.326

Por último, aunque los demandantes incluyeron dentro del daño emergente solicitado los bienes muebles y enseres que dijeron haber perdido en el insuceso, en el plenario no obra ningún medio de prueba que permita establecer la destrucción del inmueble que habitaba la víctima; tampoco existen elementos probatorios que den cuenta de qué tipo de muebles se trataba, su cantidad y calidad; y menos aún elementos de prueba que permitan determinar su valor. En consecuencia esta pretensión será negada.

8. Costas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, la Sala se abstendrá de imponer condena alguna por este concepto.

Con fundamento en todo lo anterior la Sala revocará la sentencia apelada, para acceder a las pretensiones de la demanda, en la forma y cuantía expuesta.

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:

REVÓCASE la sentencia de 27 de julio de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó, Sala de Descongestión, en su lugar se decide:



Acción de Reparación Directa



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

PRIMERO. DECLÁRESE administrativa y patrimonialmente responsable a la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL, de los perjuicios ocasionados a los demandantes, como consecuencia de las lesiones sufridas por la señora CARMEN ALICIA CÓRDOBA, durante los hechos ocurridos el 14 de julio de 1990 en la ciudad de Medellín.

SEGUNDO. CONDÉNASE a la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL, a pagar, por perjuicios morales, las siguientes sumas de dinero

INDEMNIZADO	SMLMV	MONTO INDEMNIZACION
Carmen Alicia Córdoba Restrepo (Víctima directa),	30	\$18.480.000
Miguel Antonio Córdoba Corrales (Padre)	30	\$18.480.000
María Isabel Restrepo Ángel (Madre)	30	\$18.480.000
Eduardo García Villegas (Cónyuge)	30	\$18.480.000
Ida María Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
Clara Inés Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
María Eugenia Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
Isabel Cristina Córdoba Restrepo (Hermana)	15	9.240.000
Miguel Darío Córdoba Restrepo (Hermano)	15	9.240.000
Juan Felipe Córdoba Restrepo (Hermano)	15	9.240.000

TERCERO. CONDENASE a la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL, a pagar, por daño a la salud, a favor de CARMEN ALICIA CÓRDOBA RESTREPO, la suma equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales, que a la fecha de esta providencia representan la suma de \$30.800.000.00

CUARTO. CONDÉNASE a la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL, a pagar, por concepto de daño emergente, a CARMEN ALICIA CÓRDOBA RESTREPO, La suma de VEINTICUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DOSCIENTOS VEINTIOCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$24.228.356.00)

QUINTO: CONDÉNASE a la NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICIA NACIONAL, a pagar, por concepto de daño emergente, a EDUARDO GARCÍA



VILLEGAS, la suma de UN MILLON CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS VENTISEIS PESOS (\$1.134.326).

SEXTO: NIÉGANSE Las demás pretensiones de la demanda.

SEPTIMO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

OCTAVO: Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

NOVENO: ABSTÉNGASE de condenar en costas a la demandada.

DECIMO. Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE

ENRIQUE GIL BOTERO

Presidente

OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ

Magistrada



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado Ponente

JCGO