



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA

Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra

Bogotá D. C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008)

Radicación: 19001-23-31-000-2002-1543-01

Actor: ANA DEIVA RIVERA Y OTROS

Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional

Expediente: 34.123.

Conciliación Judicial

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la conciliación que lograron las partes en audiencia del 25 de septiembre de 2008 ante esta Corporación, en la cual llegaron al siguiente acuerdo:

“1. Que el Ministerio de Defensa Policía Nacional, pagará el 80% de la condena impuesta en la providencia de primera instancia a favor de cada uno de los demandantes relacionados en la parte resolutive de la misma, debidamente indexada al momento de ejecutoria del auto aprobatorio del acuerdo. A continuación se relacionan los demandantes reconocidos en la parte resolutive de la sentencia de primera instancia.

ACTOR	CONDICIÓN
ANA DEIVA RIVERA	PROPIETARIA
ISRAEL GUEVARA RAMÍREZ	PROPIETARIO
PABLO EMILIO ORTEGA P.	PROPIETARIO
EVELIO SÁNCHEZ CAMALLO	PROPIETARIO
PEDRO ANTONIO ARCINIEGAS	PROPIETARIO
HERMANAS DE LA CARIDAD	PROPIETARIO
ANA LUCÍA GANTIVA DE MARÍN	PROPIETARIA

2. Que el Ministerio de Defensa Policía Nacional, efectuará el pago dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que apruebe la conciliación, previa presentación de la cuenta de cobro ante la entidad.

3. Que el Ministerio de Defensa Policía Nacional, reconocerá los intereses de que trata el artículo 177 del C. C. A.

El Ministerio Público manifiesta que no acompaña la conciliación lograda (sic) entre las partes, por cuanto considera que se trata de un ataque indiscriminado



en cuyo caso no se da la responsabilidad del Estado, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia; al respecto se remite a su concepto el cual obra en el cuaderno principal a folios 345-347” (fols. 355 a 357 c. ppal.).

I. Antecedentes

1. Demanda

El 18 de octubre de 2002, el Municipio de Inzá, la Casa de las Hermanas de la Caridad del Municipio de Inzá y los señores Ana Deiva Rivera, Pablo Emilio Ortega Polanco, Evelio Sánchez Camayo, Pedro Antonio Arciniegas, Israel Guevara Ramírez y Ana Lucía Gantiva de Marín, presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional (fols. 1 a 10 c. 1).

1.1. Pretensiones

- Que se declare patrimonialmente responsable a la Nación por los perjuicios causados con ocasión de la destrucción total o parcial de las viviendas de propiedad de los demandantes durante el ataque guerrillero impetrado contra la Estación de Policía del Municipio de Inzá los días 12 y 13 de diciembre de 2001.

- Que se condene a la Nación a indemnizar a los actores los perjuicios morales padecidos, estimados en 100 smmlv para cada uno y los materiales, correspondientes al valor económico de los inmuebles determinado en diligencia de inspección judicial anticipada, en la forma en que se relaciona:

PROPIETARIO	MATRÍCULA INM.	E.P.	VR. PERJUICIO
ANA DEIVA RIVERA	134-0010199	88	\$39'780.548,75
CENTRO DE ACOPIO	134-0000875	3683	\$31'863.958,62
PLAZA DE MERCADO	134-0000183	2096	\$68'473.274,55
MATADERO MUNICIPAL			\$289'642.178,60
ISRAEL GUEVARA RAMÍREZ	134-0001870	174	\$35'128.014,32
PABLO EMILIO ORTEGA	134-0010880	150	\$28'540.589,16
EVELIO SÁNCHEZ CAMAYO	134-0009880	382	\$9'867.832,02
PEDRO ANTONIO ARCINIEGAS	134-0007013	209-1406	\$15'157.735,23
HERMANAS DE LA CARIDAD	134-0007742	19	\$20'243.371,84
ANA LUCÍA GANTIVA DE MARIN	134-0012333	197	\$2'446.700,00
TOTAL			\$541'144.203,09

(fols. 2 a 3 c. 1).



1.2. Hechos

Los días 12 y 13 de diciembre de 2001, el grupo guerrillero FARC atacó la Estación de Policía del Municipio de Inza, generando la destrucción de los bienes inmuebles de propiedad de los demandantes, así como angustia por la situación que vivieron. Los daños causados deben ser reparados por la Nación, toda vez que fueron consecuencia directa de un ataque guerrillero contra una Institución del Estado (fols. 3 a 4 c. 1).

2. Trámite

- Luego de admitida la demanda, la Nación se opuso a las pretensiones. Señaló que los días 12 y 13 de diciembre de 2001 se presentó un ataque subversivo en el Municipio de Inzá – Cauca y que los daños que sufrieron los demandantes fueron causados por un tercero, como es el grupo guerrillero; que el atentado terrorista dirigido contra la población civil era imprevisible para la Policía que, ante el ataque, procedió a cumplir con sus funciones; que en este caso el ataque no se dirigió exclusivamente contra la Estación de Policía, sino que tuvo por objeto desestabilizar la convivencia pacífica de los habitantes del Municipio. Finalmente, propuso a título de excepción el hecho de un tercero, en consideración a que los daños fueron causados por el grupo subversivo. Agregó:

“En el presente proceso, reitero, no hay prueba que el atentado terrorista de que fue objeto el Municipio de Inzá, el (sic) día 12 y 13 de diciembre de 2001, fuese anunciado, previsto o previsible; o que la demandada los hubiese conocido con anterioridad y no hubiese hecho nada para evitarlos o repelerlos. Lo que nos permite concluir que la entidad que represento no incurrió en una supuesta falta o falla en el servicio, y mucho menos, tendría aplicación la teoría del daño especial.

En algunas oportunidades similares a ésta, la Corporación ha ordenado el pago de indemnizaciones por los daños causados por grupos subversivos, cuando se presentan circunstancias especiales que rodean casos particulares y que permiten concluir la existencia de falla o falta del servicio, porque a pesar de existir unas circunstancias especialmente peligrosas, que permiten prever la ocurrencia de ataques, no se tomaron las medidas necesarias para evitarlos. Pero ésta no es la situación presentada en el caso que nos ocupa, porque, la falla del servicio, como lo ha dicho la Corporación, es una noción relativa que debe examinarse dentro de las circunstancias concretas de cada caso, sin que pueda exigírsele a la administración el cumplimiento de obligaciones que dadas las condiciones específicas del propio Estado son de imposible cumplimiento”. Resaltado del texto original. (fols. 230 a 237 c. 1).



- El Tribunal Administrativo del Cauca dictó sentencia el 29 de marzo de 2007, por la cual decidió:

“1. Declárase a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL administrativamente responsable de los perjuicios ocasionados a los señores ANA DEIVA RIVERA, ISRAEL GUEVARA RAMÍREZ, PABLO EMILIO ORTEGA POLANCO, EVELIO SÁNCHEZ CAMAYO, PEDRO ANTONIO ARCINIÉGAS, ANA LUCÍA GANTIVA DE MARÍN y SOR CONCEPCIÓN CAMACHO ROMERO, en calidad de representante legal de la Casa de las Hermanas de la Caridad del Municipio de Inzá, por los hechos ocurridos el 12 y 13 de diciembre de 2001, en el Municipio de Inzá, Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta Providencia.

2. En consecuencia condénese a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a pagar a título de indemnización por perjuicios materiales, a los demandantes, previa deducción de lo pagado por el INURBE, la RED DE SOLIDARIDAD u OTRAS ENTIDADES, así:

ACTOR	VALOR INDEMNIZACIÓN
ANA DEIVA RIVERA	\$51'487.062
ISRAEL GUEVARA RAMÍREZ	\$45'465.392
PABLO EMILIO ORTEGA P.	\$36'939.437
EVELIO SÁNCHEZ CAMAYO	\$12'771.711
PEDRO ANTONIO ARCINIÉGAS	\$19'618.313
HERMANAS DE LA CARIDAD	\$20'200.537
ANA LUCÍA GANTIVA DE MARÍN	\$3'166.708

3. Las sumas reconocidas por perjuicios materiales devengarán los intereses del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a partir de la ejecutoria de esta Providencia.

4. Se niegan las demás pretensiones.

5. Sin costas.

6. Consúltese si no fuere apelada.

7. Por Secretaría, liquídense los gastos del proceso” (fols. 280 a 303 c. ppal).

El Tribunal estudió el asunto bajo el título de imputación de riesgo excepcional y consideró que los daños sufridos por los demandantes son imputables a la Nación, en cuanto puso en peligro a los habitantes del Municipio al desarrollar una actividad encaminada a su protección. Concluyó que, a pesar de que el daño lo causó un tercero, lo cierto es que el mismo surgió por la realización del riesgo creado por la Nación al cumplir con sus funciones (fols. 280 a 303 c. ppal).

- La parte demandante apeló la anterior providencia, con el objeto de que se indemnice



al Municipio de Inzá, dado que el Alcalde no dispone ni tiene acceso a la dirección y manejo de los instrumentos necesarios que le permitan hacer frente a un ataque guerrillero, a pesar de que también hace parte de la organización estatal. Agregó: *“Pretender, que sea el Alcalde el encargado de prevenir o enfrentar un ataque guerrillero, con el que se busca destruir los cimientos de la democracia y la existencia del Estado mismo, es un asunto que sobrepasa y excede sus capacidades”* (fols. 319 a 322 c. ppal).

- El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto en segunda instancia mediante el cual señaló que no es posible atribuir responsabilidad a la Nación por los daños ocasionados, dado que tanto los Agentes del Estado como los ciudadanos fueron víctimas del ataque, máxime cuando el daño fue causado exclusivamente por un tercero. Explicó que el ataque no solo se dirigió contra la Estación de Policía sino contra la población en general, siendo sorpresivo, imprevisto e inesperado para las autoridades públicas y la ciudadanía en general, situación que escapó del contrato del Estado.

No obstante lo anterior, solicitó confirmar la sentencia, en virtud del principio de la no reformatio in pejus (fols. 328 a 337 c. ppal).

Previo a decidir se hacen las siguientes,

II. CONSIDERACIONES:

Procede la a Sala pronunciarse sobre la conciliación judicial que lograron las partes en audiencia realizada el 25 de septiembre de 2008 (arts. 73 Ley 446 de 1998 y 43 Ley 640 de 2001).

1. Los requisitos exigidos por la ley para aprobar la conciliación son los siguientes:

- Que la jurisdicción contencioso administrativa y la Sección Tercera del Consejo de Estado sean competentes (arts. 83 y 129 C. C. A., 70 y 73 L 446/98).

- Que no haya caducidad de la acción (art. 44 L 446/98).



- Que las partes estén debidamente representadas y estén legitimadas (arts. 314, 633 y 1502 del C. C., 44 C. P. C., 149 C. C. A.)
- Que existan pruebas suficientes (art. 65 A L 23/91, mod. Art. 73 L 446/98).
- Que el acuerdo no sea violatorio de la ley y que no sea lesivo para el patrimonio del Estado (art. 65 A L 23/91, mod. Art. 73 L 446/98).

2. La Sala entrará a verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos:

2.1. La jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer del asunto porque se trata de un proceso de reparación directa en el cual se solicita la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado.

La Sección Tercera está a cargo de impartir aprobación o improbación del acuerdo porque la conciliación se realizó durante el trámite del grado jurisdiccional de consulta y del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en proceso de reparación directa.

Cabe precisar que, contrario a lo afirmado por el Procurador 46 Delegado ante el Consejo de Estado, la competencia de la Sala en este caso no es restringida, por cuanto procede la consulta.

En efecto, el artículo 184 del C. C. A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 preceptúa lo siguiente:

*“Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier Entidad Pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o **que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador ad litem, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas.**”*

*(...) La consulta se tramitará y decidirá previo traslado común por cinco (5) días para que las partes presenten sus alegatos por escrito **y se entenderá siempre interpuesta a favor de las mencionadas entidades o del representado por curador ad litem.** (...).”*

Como se advierte del contenido de la norma transcrita, la consulta tiene por objeto que



el superior revise oficiosamente las sentencias condenatorias proferidas en primera instancia, cuya cuantía supere los 300 smmlv, **siempre que la parte, en cuyo beneficio se consagró dicho trámite – entidades públicas y personas representadas por curador ad litem – no hubieren interpuesto recurso de apelación.**

En los casos en que se profiera una sentencia condenatoria en cuantía superior a 300 smmlv, dentro de un proceso en que la pretensión mayor supere la exigida en la ley para que el Consejo de Estado conozca en segunda instancia del asunto, y la parte demandante la apele, el grado jurisdiccional de consulta también es procedente, en consideración a que dicho trámite únicamente se surte a favor de la entidad pública y del representado por curador ad litem.

Por consiguiente, de acuerdo con lo previsto en la ley 446 de 1998, el grado jurisdiccional de consulta se tramita cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- Condena en contra de entidad pública o persona representada por curador ad litem
- .
- Cuantía de la condena superior a 300 smmlv.
- Proceso de doble instancia.
- Inactividad para apelar de los beneficiarios del grado jurisdiccional de consulta (entidad pública y persona representada por curador ad litem).

Así lo ha entendido la Sala en múltiples providencias¹, en las que se ha tramitado el grado jurisdiccional de consulta cuando el recurso de apelación es interpuesto únicamente por la parte demandante, sin que la entidad pública o la persona representada por curador ad litem hubieren apelado.

¹ Pueden consultarse, entre muchas otras, las siguientes providencias: 2 de octubre de 2003. Exp: 14.394. Actor: Bernardo Alfonso Casas Olaya. Demandado: Municipio de El Espinal. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; 5 de diciembre de 2007. Exp: 15.431. Actor: Ismael Enrique Peña Galvis. Demandado: Nación, Ministerio de Justicia. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 24 de abril de 2008. Exp: 14.944. Actor: Augusto Moreno Murcia. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano "IDU". Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.



Es necesario precisar, finalmente, que es claro que el grado jurisdiccional de consulta no se tramita en los eventos en que la entidad pública demandante o la persona representada por curador ad litem apelan y no sustentan el recurso, con la consecuencial declaratoria de desierta del mismo.

En este caso, los requisitos exigidos por la ley para la procedencia de la consulta se cumplen, así que es evidente que la competencia de la Sala es amplia.

2.2. La demanda se presentó oportunamente el 18 de octubre de 2002, y como los hechos acaecieron los días 12 y 13 de diciembre de 2001, no hay caducidad de la acción.

2.3. Los señores Ana Deiva Rivera, Pablo Emilio Ortega Polanco, Evelio Sánchez Camayo, Pedro Antonio Arciniegas, Israel Guevara Ramírez y Ana Lucía Gantiva de Marín, son personas mayores de edad y están debidamente representados por apoderado judicial (fols. 11, 13, 14, 15, 16 y 18 c. 1).

La Casa de las Hermanas de la Caridad del Municipio de Inzá es una comunidad representada legalmente por Sor Concepción Camacho Romero (fol. 34 c. 1), quien actúa a través de apoderado judicial (fol. 17 c. 1).

Además todos ellos están legitimados por activa, pues alegaron ser propietarios de los bienes inmuebles destruidos en la toma guerrillera.

La demandada también está debidamente representada y por lo tanto tiene capacidad para comparecer al proceso (fols. 238 a 240 c. 1); además está legitimada por pasiva porque las pretensiones se dirigieron en su contra.

2.4. La responsabilidad de la demandada NO se puede deducir porque existen dudas sobre los hechos que dieron lugar a la conciliación; se aportó prueba de los siguientes hechos:

- De la calidad de propietarios de bienes inmuebles de los demandantes que conciliaron (folios de matrícula inmobiliaria expedidos por la Superintendencia de Notariado y Registro debidamente autenticados, fols. 39, 44, 47, 48, 54, 58, 62, 66, 70 y 76 c. 1).



- De los perjuicios materiales padecidos por los demandantes que conciliaron, determinados por ingenieros civiles posesionados como auxiliares de la justicia, quienes durante la diligencia de inspección judicial anticipada, practicada con citación de la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, obtuvieron elementos suficientes para rendir el dictamen pericial, en el cual concluyeron, con fundamento en los avalúos catastrales, matrículas inmobiliarias, escrituras públicas y el grado de destrucción parcial o total percibido durante la visita efectuada al lugar de los hechos, que los perjuicios materiales padecidos por los demandantes equivalen a las siguientes sumas de dinero:

ANA DEIVA RIVERA	\$39'780.549,00
ISRAEL GUEVARA RAMÍREZ	\$35'128.014,00
PABLO EMILIO ORTEGA POLANCO	\$28'540.589,00
EVELIO SÁNCHEZ CAMAYO	\$9'867.832,00
PEDRO ANTONIO ARCINIÉGAS	\$15'157.735,00
CASA HERMANAS DE LA CARIDAD	\$20'243.372,00
ANA LUCÍA GANTIVA DE MARÍN	\$2'446.700,00 (fols. 106 a 218 c. 1).

- De la ayuda recibida por algunos demandantes por parte de la Red de Solidaridad Social y del Inurbe, entidades que, a solicitud de los señores Evelio Sánchez Tamayo, Ana Lucía Gantiva de Marín, Ana Deiva Rivera e Israel Guevara Martínez, obtuvieron subsidios para la recuperación de sus viviendas, afectadas por los hechos ocurridos con ocasión de la toma guerrillera (fols. 62 a 64 y 65 a 68 c. 2).

En cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, obran los siguientes medios de prueba:

- Informe del Comandante del Departamento de Policía del Cauca del 17 de julio de 2003, por medio del cual afirmó que los días 12 y 13 de diciembre de 2001 miembros del grupo subversivo de las FARC atacaron en forma indiscriminada a la población de Inzá, Cauca (fol. 17 c. 2).

- Testimonios rendidos ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Inzá, comisionado por el Tribunal Administrativo del Cauca, por habitantes del Municipio de Inzá, Cauca,



señores Fernando Arnulfo Velasco, Octavio González Bedoya, Abel Narváez Cometa y Luis Gentil Ángel Cuellar, quienes afirmaron que los días 12 y 13 de diciembre de 2001, guerrilleros de las FARC atacaron las instalaciones de la Estación de Policía Municipal y causaron daños a los predios aledaños (fols. 52 a 61 c. 2).

- Informe que rindió el Comandante de la Estación de Policía de Inzá el 14 de diciembre de 2001, al Comandante del Departamento de Policía del Cauca sobre los hechos presentados los días 12 y 13 de diciembre de 2001, en los siguientes términos:

“Respetuosamente me permito informar a Mi Coronel, la novedad presentada el día 12 de Diciembre del año en curso siendo las 15:30 horas aproximadamente, cuando subversivos pertenecientes al sexto frente, Columna ‘Jacobo Arenas’ y Décimo Tercer Frente, de las Autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), incursionaron en el Municipio de Inzá Cauca, utilizando armas no convencionales como cilindros de gas, rockets, morteros, bombas incendiarias, gases lacrimógenos y armamento de largo alcance, destruyendo las instalaciones del Banco Agrario, de la cárcel municipal, el cuartel de la Policía y viviendas aledañas al mismo, la galería, el matadero municipal y expendio de carne, repeliéndose el ataque por parte del personal de policía acantonado en esta Unidad bajo mi mando, hasta las 04:30 horas del día 13 de Diciembre del año en curso. Tan pronto inició el ataque subversivo se informó por radio inmediatamente al Comando del Departamento, perdiendo comunicación a las 17:00 horas quedando totalmente incomunicados, recibimos apoyo aéreo por parte del helicóptero y el avión fantasma. Como resultados de la incursión subversiva tenemos los siguientes:

1.- Resultaron muertos los Agentes: GARCÍA FERNÁNDEZ MANOLO, MARTÍNEZ RAMÍREZ HUGO ALBERTO, SALAZAR PRADO ELÍAS. Quienes se encontraban repeliendo el ataque desde la garita búnker ubicada al oriente de la Estación de Policía y por efecto de la explosión de varias pipas de gas destruyeron totalmente el bunker causándoles la muerte a los policiales antes mencionados.

2.- Resultó herido por quemaduras el Patrullero LOAIZA GÓMEZ ADONIS, quien se encontraba repeliendo el ataque subversivo desde la garita búnker ubicada al norte de la estación de Policía. También resultó con lesiones en uno de sus oídos el Señor SI GONZÁLEZ NUÑEZ ARGEMIRO.

3.- Resultó destruida totalmente la Estación de Policía, incluyendo el material de intendencia que pertenecía a la Estación, radios de comunicaciones, libros de minuta de guardia, servicios y minutas de vigilancia” (fols. 18 a 21 c. 2).

Del material probatorio relacionado, la Sala observa que no es posible inferir que los daños causados a los demandantes no son imputables al Estado, en consideración a que provienen del hecho de un tercero, respecto del cual la Sala deberá efectuar un análisis de fondo al momento de proferir sentencia, a fin de determinar si el mencionado



hecho del tercero fue o no ajeno a la actividad del Estado.

Por consiguiente, como existen dudas sobre las circunstancias en que ocurrieron los hechos y sobre la imputación de los daños a la Nación, se improbará la conciliación lograda por las partes con fundamento en el artículo 65 A de la Ley 23 de 1991, modificado por el 73 de la Ley 446 de 1998, según el cual, el acuerdo será improbadado cuando no se hayan presentado pruebas necesarias para ello y cuando el mismo resulte lesivo al patrimonio público.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

IMPROBAR la conciliación lograda entre los actores y la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, en audiencia que se realizó el 25 de septiembre de 2008.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR
PRESIDENTA

RUTH STELLA CORREA PALACIO
AUSENTE

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO
AUSENTE

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA