

DAÑO ANTIJURIDICO - Acreditación / RELACION CAUSAL ADECUADA - Entre la omisión de la Administración y la producción del daño / RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION - Eventos / RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION - Daños sufridos por los ciudadanos que son expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional creado por el Estado

La Sala tiene por demostrado el daño invocado por la parte actora y las circunstancias en las cuales ocurrió el mismo, es decir, está debidamente acreditado que el 12 de junio de 1991, en el centro urbano del municipio de Chiquinquirá se produjo la fuerte detonación de una bomba abandonada por delincuentes, la cual causó lesiones de gravedad a Catherine y Wilmer Páez Cañón y, especialmente a la señora Saira Indira Páez Cañón. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que no sólo se debe tener en consideración el contenido obligacional abstracto de las normas que fijan la competencia, sino el grado de cumplimiento por la entidad demandada en el caso concreto y la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño. De este modo, se ha concluido que la administración debe responder cuando a) desatiende los llamados de la comunidad, b) le era posible prever la amenaza inminente por problemas de seguridad permanente, c) se solicita protección y ésta o no se suministra o se hace de manera no diligente, d) es evidente que la persona afectada necesitaba protección en razón a la configuración de serios indicios, así ésta no la hubiere solicitado, o e) conocía, de manera no sólo formal, de la situación de peligro en que se encontraba el afectado. En consecuencia, es necesario que de algún modo la administración resulte enterada de la amenaza a la afectación de cualquier bien jurídico, por cuanto “la obligación protectora del Estado no va hasta asignar oficiosamente un escolta a cada ciudadano o cada bien”, por cuanto ello sería una obligación imposible de cumplir. Por otra parte, ha determinado la responsabilidad de la administración por los daños sufridos por los ciudadanos que son expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional creado por el Estado, en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general, como sucede cuando, en su actuar legítimo, sitúa sus instalaciones oficiales con cercanía a las viviendas de habitación de los administrados.

NOTA DE RELATORIA: Sobre relación causal adecuada entre la omisión de la administración y la producción del daño, consultar sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente número 17138; sentencia del 6 de marzo de 2008, expediente número 14443. Sobre los eventos en los que el Estado debe responder cuando se causa un daño antijurídico, consultar sentencia de 26 de enero de 2011, expediente número 18617; sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente número 18106, sentencia del 11 de noviembre de 2009; expediente número 17138; sentencia de 25 de febrero de 2009, sentencia de 1 de abril de 2009, expediente número 16836; sentencia del 4 de diciembre de 2007, expediente número 16894 y sentencia del 10 de marzo de 2005, expediente número 14395.

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Explosión artefacto en la Unidad de Policía de Chiquinquirá / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Daños causados por terceros en atentados terroristas y hechos violentos / DAÑOS CAUSADOS POR TERCEROS EN ATENTADOS TERRORISTAS Y HECHOS VIOLENTOS - Regímenes de responsabilidad aplicables / FALLA DEL SERVICIO - Configuración / FALLA DEL SERVICIO - Omisión del deber constitucional y legal de procurar la protección, el bienestar y la tranquilidad de la población civil

Los regímenes de responsabilidad aplicables frente a daños causados por terceros en atentados terroristas y hechos violentos, como el que hoy ocupa a la Sala, son la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial. Al efecto, la parte actora endilga la responsabilidad del Estado por falla en el servicio derivada de la omisión de la Policía Nacional, consistente en desatender las llamadas de aviso de quienes se percataron de la presencia de un elemento peligroso en el espacio público y, en no adoptar oportunamente las medidas necesarias para controlar la situación. Al respecto, no resultan de recibo los descargos presentados por la entidad demandada, pues si bien la premura que ofreció la situación de emergencia y riesgo no permitía el despliegue ideal, completo y eficaz por parte de las autoridades, para evitar la activación del artefacto explosivo, lo cierto es que la entidad demandada incurrió en falla del servicio por omisión del deber constitucional y legal que recae sobre ella, esto es, procurar la protección, el bienestar y la tranquilidad de la población civil. Le correspondía a los miembros de la Policía Nacional hacer presencia inmediata en el lugar de los hechos con el fin de confirmar la información recibida y, de acuerdo con ello, aplicar todo el esfuerzo posible para controlar el pánico que abordó a los ciudadanos, v.gr., exigir que los habitantes del sector no salieran de sus viviendas, apartar del perímetro a las personas que allí se encontraban, o adoptar aquellas medidas que estimaran pertinentes de conformidad con la capacitación que deben adquirir con ocasión de su profesión, con el fin de prevenir o reducir los posibles daños; no obstante, el análisis del material probatorio permite inferir que la entidad demandada no reaccionó en debida forma ni de manera oportuna.

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Explosión artefacto en la Unidad de Policía del Chiquinquirá / FUERZA PUBLICA - Omisión del deber constitucional y legal de procurar la protección, el bienestar y la tranquilidad de la población civil / POLICIALES - Conducta pasiva y negligente / IMPUTABILIDAD - Nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la omisión de la entidad accionada

Si bien es cierto que el hecho violento fue consumado por sujetos al margen de la ley y que las lesiones sufridas por los demandantes fueron consecuencia de la onda explosiva, también lo es que la falta de control y enfrentamiento del suceso por parte de la autoridad competente -Policía Nacional- comprometió su responsabilidad, al permitir que el riesgo se tornara aún más amenazador y que sus efectos resultaran potencialmente mortales. Advierte la Sala que, como quedó demostrado, la conducta de los agentes de policía fue, a todas luces pasiva y negligente ante el inminente peligro que se pregonaba, máxime si se estudia su cercanía con el edificio "Santana" (párr. 16, lit. c. y e.). Así las cosas, resulta forzoso concluir que en el sub examine, el daño es imputable a la Nación debido al nexos de causalidad entre este y la omisión de la entidad accionada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil once (2011)

Radicación número: 15001-23- 31-000-1993-03144-01(20571)

Actor: SAIRA INDIRA PAEZ CAÑÓN Y OTROS

Demandado: LA NACION-MINISTERIO DE DEFENSA; MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHO-POLICIA NACIONAL

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de noviembre 16 de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Descongestión, Bogotá D.C., Sección Tercera, Sala de Decisión, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda y declaró administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional por los perjuicios ocasionados a la parte demandante.

ANTECEDENTES

I. Síntesis del caso

1. El 12 de junio de 1991, siendo aproximadamente las 12:30 a.m., explotó un artefacto que fue abandonado en la puerta del edificio "Santana", en donde funcionaba la Unidad de la Policía Judicial del municipio de Chiquinquirá. La onda explosiva causó serias lesiones y daños a la parte demandante, quien habitaba cerca de dicha edificación.

II. Lo que se demanda

2. Mediante demanda presentada el 28 de mayo de 1993, los señores Saira Indira, Catherine y Wilmer Páez Cañón, a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del C. C. A., solicitaron que se declarara a la Nación–Ministerio de Defensa–Ministerio de Justicia y del Derecho-Policía Nacional administrativamente responsable de los perjuicios materiales y morales que sufrieron, con ocasión de la explosión de un artefacto abandonado frente a un edificio aledaño a su vivienda, el día 12 de junio de 1991 en el municipio de Chiquinquirá (Boyacá) (fls. 23 a 39 cno. 1).

3. En consecuencia, pidieron que se condenara a la demandada a pagar la siguiente indemnización:

A. *A los lesionados y demandantes SAIRA INDIRA PAEZ CAÑÓN, CATHERINE PAEZ CAÑO, los siguientes conceptos.*

Perjuicios materiales.-

1.-El equivalente en pesos a la fecha de la sentencia, de CUATRO MIL GRAMOS ORO FINO (4.000), como indemnización de los daños y perjuicios materiales, según los arts. 8 de la Ley 153 de 1887; y 107 del Código penal.- A cada uno.

Perjuicios morales.-

2.- El equivalente en pesos a la fecha de la sentencia de UN MIL GRAMOS ORO (1.000) para cada uno, de conformidad con lo expuesto en el art. 106 del C.P.-

B. *A los señores NOE CAÑÓN, BARBARA CAÑÓN DE PAEZ Y DIANA PAEZ CAÑÓN, en condición de padres legítimos y hermana legítima, respectivamente, de los tres (3) afectados con la explosión de la bomba referida.- A saber:*

1.- Perjuicios morales.-

La suma de pesos, equivalente a UN MIL GRAMOS ORO (1.000), para cada uno, de conformidad con lo expuesto en el art. 106 del C. Penal.

C. *Los gastos que demande el proceso.*

III. Trámite procesal

4. La Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional, en escrito de **contestación de la demanda**, propuso excepción por “inepta demanda” respecto de los señores Noé Páez, Bárbara Cañón de Páez y Diana Páez Cañón, comoquiera que en el capítulo de condenas de la demanda, solicitaron el resarcimiento de perjuicios morales por el sufrimiento que debieron soportar al evidenciar el daño padecido por los demandantes, sin que conformen la parte activa del debate; por esta razón, considera que el juez debe declararse inhibido para fallar.

5. Por otra parte, manifestó que no se puede predicar falla del servicio, ya que no se configuran los elementos para tal efecto, y que contrario a ello, el daño sufrido por la parte demandante se debió a una fuerza mayor, pues el hecho fue

imprevisible e irresistible para los miembros de la Policía Nacional (fls. 64 a 69 cno. 1).

6. El Ministerio de Justicia y del Derecho propuso excepción por falta de legitimación en la causa por pasiva y, argumentó que la parte demandante no endilgó de manera directa su participación, máxime cuando esta autoridad no hace parte de los organismos de seguridad del Estado. En consecuencia, considera que la responsabilidad por los hechos no le es imputable (fls. 116 a 124 cno. 1).

7. En la oportunidad para presentar **alegatos de conclusión de primera instancia**, la parte demandante insistió en la responsabilidad del Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por cuanto incurrió en una falla del servicio al reaccionar de manera tardía e inoportuna, ante los avisos de amenaza de bomba efectuados por los vecinos del sector y al manifestar que no contaba con los recursos para desactivar la bomba. De igual manera, considera que existe solidaridad del Ministerio de Justicia en la responsabilidad del daño, toda vez que de manera desprevenida tomó en arriendo un inmueble para el funcionamiento de sus dependencias, sin considerar el riesgo que ello representaba ya que su arrendador sostenía serios problemas personales al parecer, con personas dedicadas a la explotación minera de la región (fls. 151 a 159 cno. 1).

8. El Ministerio de Justicia y del Derecho insistió en que el daño producido a la parte demandante no le es imputable, ya que la representación de la Policía Nacional no está a su cargo, ni mucho menos le corresponde asumir las presuntas irregularidades en las que dicha entidad incurrió (fls. 160 a 164 cno. 1).

9. El Ministerio de Defensa-Policía Nacional alegó que teniendo en cuenta la narración cronológica de los hechos, el tiempo de reacción con el que contaba la policía para colaborar en lo que le resultara posible para prevenir el daño, era de tan sólo quince minutos y que, si sus hombres se hubieren presentado en el lugar de los hechos, ello no garantizaba que la explosión se iba a evitar, pues a su juicio, además de víctimas civiles, también hubiesen resultado policiales heridos. Concluye que el daño no le es imputable, toda vez que sus miembros no incurrieron en omisión, pues el daño fue producto del hecho de un tercero (fls. 167 a 169 cno. 1).

10. El Tribunal Administrativo de Descongestión, Bogotá D.C., Sección Tercera, Sala de Decisión profirió **sentencia de primera instancia** el 16 de noviembre de 2000, en la que accedió a las pretensiones de la demanda (fls. 182 a 193 cno. ppal.). En primera medida, declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho por considerar que la Dirección de Instrucción Criminal se encontraba adscrita a la Rama Judicial, pero que esta última se separó del Ministerio de Justicia desde 1989, es decir, antes de la ocurrencia de los hechos y, debido a que la imputación del daño recayó sobre la Policía Nacional.

11. En cuanto al fondo del asunto consideró que, si bien no se encontró probada la existencia de un requerimiento formal ante la Policía Nacional para obtener protección o vigilancia especial para las instalaciones en las que funcionaba la Unidad de Policía Judicial, lo cierto es que los testimonios practicados dan cuenta de las diversas solicitudes hechas ante dicha autoridad para que acudiera al lugar de los hechos, ante la amenaza de un artefacto explosivo.

12. De otra parte, encontró probado el daño alegado por la parte actora, consistente en las lesiones que sufrió con ocasión de la activación de un artefacto explosivo. Al respecto manifestó lo siguiente:

De conformidad con la teoría del daño especial en el caso de autos hay lugar a declarar la responsabilidad administrativa del Estado, la cual procede aún cuando no exista demostrada la omisión de la entidad demandada en el cumplimiento de sus funciones, esto es que así la Policía Nacional hubiese atendido el llamado de la ciudadanía ante la colocación de un artefacto explosivo y adoptado las medidas de protección y seguridad, la entidad pública debe responder patrimonialmente con fundamento en los principios de equidad, solidaridad social y de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas con fundamentos mediatos de responsabilidad, en la medida en que dentro de un estado social de derecho, como lo predica nuestra Carta Política, una persona o un grupo, como lo fue en esta oportunidad, no tiene por qué soportar los daños generados por agentes desestabilizadores.

13. En consecuencia, resolvió:

Primero: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Segundo: Declarar administrativamente responsable a la Nación Colombiana-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por los perjuicios causados a consecuencia de la explosión de una bomba colocada en las instalaciones de la Unidad de Policía Judicial-Dirección de Instrucción Criminal-, el día 12 de junio de 1991, en la ciudad de Chiquinquirá.

Tercero: Condenar a la Nación Colombiana- Ministerio de Defensa-Policía Nacional, a reconocer y pagar por concepto de perjuicios morales a SAIRA INDIRA PÁEZ CAÑÓN, WILMER PÁEZ CAÑÓN y CATHERINE PÁEZ CAÑÓN, la suma equivalente al valor de un mil (1000) gramos de oro, al precio certificado por el Banco de la República al momento de la ejecutoria de la sentencia, para cada uno.

14. El Ministerio de Defensa-Policía Nacional interpuso en tiempo **recurso de apelación** contra la sentencia anterior y solicitó que la misma fuera revocada para que, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda. Consideró que la responsabilidad del daño no le debe ser endilgada, ya que la bomba que produjo el daño objeto de demanda, fue colocada y activada por miembros al margen de la ley y que, la presunta omisión que se predica en su contra no es plausible por cuanto el tiempo de reacción por parte de los miembros de la policía del municipio de Chiquinquirá era mínimo; en ese sentido, la explosión producida era inevitable, máxime cuando no se demostró lo contrario.

15. De otra parte, atribuye la responsabilidad del detrimento sufrido por la demandante a su propia falta de cuidado y al desconocimiento de su deber de autoprotección, ya que en vista de la amenaza de un explosivo, debió resguardarse en su vivienda, mas no exponerse de manera imprudente al salir a la calle, tal como lo hizo. Finalmente, alega que si bien el daño debe ser imputable a la Nación en virtud del principio de solidaridad, no entiende por qué en el resarcimiento debe gravarse el patrimonio de la Policía Nacional, si se tiene en cuenta que el atentado fue dirigido en contra del Cuerpo Técnico de Investigación (fls.199 a 202 cno. ppal.).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia

16. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Descongestión de Bogotá D.C., Sección Tercera, Sala de Decisión, en un proceso que, por su cuantía (folio 41 cuaderno 1)¹ analizada al momento de la presentación de la demanda, tiene vocación de doble instancia. Se aplican en este punto las reglas anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998.

II. Hechos probados

17. Con base en las pruebas válidas y oportunamente allegadas al expediente, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

17.1 Para el año 1991, en el edificio "Santana" ubicado en la carrera 9 n.º 11-01 y calle 11 n.º 9-06 (esquina) del centro urbano del municipio de Chiquinquirá, operaban las oficinas del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y los Juzgados Veinticinco y Veintisiete de Instrucción Criminal (copia autenticada del contrato de arrendamiento del inmueble suscrito por su propietario e Instrucción Criminal; oficio n.º 92 emitido por la Unidad Seccional Chiquinquirá de la Fiscalía General de la Nación; testimonios de Luz Eneida Cañón Pinilla, Myriam Concepción Rodríguez de Ortegón, Flor Herlinda González de Sánchez y Carlos Miguel Guerrero Villamil; fls 25 a 28, 33, 50, 53, 56, 70 cno. pbas.).

17.2 El 12 de junio de 1991, siendo aproximadamente las 12:15 a.m., el señor Pedro Alejandrino Pinilla, quien trabajaba en una estación de servicio cercana al edificio "Santana", observó que un sujeto abandonó allí una caja y posteriormente huyó del lugar. El señor Pinilla alertó a los vecinos del lugar al ver que se trataba

¹ En la demanda presentada el 28 de mayo de 1993, se estima la cuantía de la mayor pretensión, por concepto de perjuicios materiales, 4000 gramos oro equivalentes a \$38 783 360 para cada uno de los demandantes. Por estar vigente al momento de la interposición del recurso de apelación que motiva esta instancia, se aplica en este punto el numeral 10º del artículo 2º del Decreto 597 de 1988 "por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones", que modificaba el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y que disponía que la cuantía necesaria para que un proceso fuera de doble instancia, debía ser superior a \$6 860 000.

de un petardo. En ese momento, salieron varias personas a la calle para percatarse de la situación y alejarse del sitio debido al peligro que amenazaba sus vidas, entre ellas, la familia Páez Cañón, cuya vivienda se ubica a pocos metros del edificio (testimonio de Pedro Alejandrino Pinilla; Luz Eneida Cañón Pinilla, Flor Herlinda González de Sánchez; Carlos Miguel Guerrero Villamil y José Amadis Rivera; fls. 62 a 65, 51, 55, 69, 86 cno. pbas.).

17.3 Los señores Bárbara María Cañón, Noé Páez Varela y Catherine Páez Cañón, realizaron varias llamadas telefónicas al comando de policía del municipio para informar sobre la amenaza de una bomba y para recibir colaboración en el manejo y enfrentamiento de la situación. Ante la negativa de atención por parte de los miembros oficiales, el señor Noé Páez se dirigió en su vehículo en compañía de su hija menor Diana del Pilar Páez Cañón hasta la estación de policía, pero al estar allí, los policías se resistieron a tomar alguna medida. Transcurridos aproximadamente 15 minutos desde la primera llamada, se escuchó un fuerte estallido (testimonios de Bárbara María Cañón, Noé Páez Varela, Diana del Pilar Páez², Pedro Alejandrino Pinilla y Carlos Miguel Guerrero Villamil; fls. 37, 40, 63, 64, 70 y 72 cno. pbas.).

17.4 A las 12:30 a.m., del 12 de junio de 1991 se produjo una fuerte detonación en el edificio “Santana” de Chiquinquirá, cuya onda de explosión causó daños en los inmuebles aledaños y serias lesiones a Saira Indira, Catherine y Wilmer Páez Cañón, quienes fueron remitidos de urgencia al hospital regional de Chiquinquirá (testimonio rendido por el doctor Víctor Hugo García Castillo –cirujano que se encontraba de turno y atendió a Saira Páez-, Pedro Alejandrino Pinilla, Clemencia Burgos Cortes, Etiquiano Rodríguez Ruíz, José Amadis Rivera, certificado emitido por el centro hospitalario fls. 59 a 61, 62, 63, 66, 84, 86 cno. pbas.).

17.5 La Policía Nacional se hizo presente en el lugar de los hechos transcurridos aproximadamente 10 minutos después de la explosión, pese a que el comando más cercano está ubicado entre dos y tres cuadras del lugar de los hechos

² La Sala da valor probatorio a las declaraciones de estos testigos pese a que son familiares de los sujetos activos de la litis, comoquiera que no fueron tachados como sospechosos, y porque este vínculo, por sí solo, no conlleva a la desestimación de la prueba, máxime cuando se observa que la narración contenida en cada una de las declaraciones en relación con el desarrollo de los hechos conservan coherencia, sin que se advierta contradicción alguna entre ellas y los demás hechos probados.

(testimonios de los señores Luz Eneida Cañon Pinilla; Myriam Concepción Rodríguez de Ortegón y Pedro Alejandrino Pinilla fls. 51, 52, 63-64 cno. pbas.).

III. Problema jurídico

18. Procede la Sala a determinar si en el caso bajo análisis, las graves lesiones que sufrió la parte demandante debido a la detonación de un artefacto explosivo, son imputables a la parte demandada.

IV. Análisis de la Sala

19. De conformidad con los hechos probados, la Sala tiene por demostrado **el daño** invocado por la parte actora y las circunstancias en las cuales ocurrió el mismo, es decir, está debidamente acreditado que el 12 de junio de 1991, en el centro urbano del municipio de Chiquinquirá se produjo la fuerte detonación de una bomba abandonada por delincuentes, la cual causó lesiones de gravedad a Catherine y Wilmer Páez Cañón y, especialmente a la señora Saira Indira Páez Cañón.

20. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que no sólo se debe tener en consideración el contenido obligacional abstracto de las normas que fijan la competencia, sino el grado de cumplimiento por la entidad demandada en el caso concreto y la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño³. De este modo, se ha concluido que la administración debe responder cuando a) desatiende los llamados de la comunidad, b) le era posible prever la amenaza inminente por problemas de seguridad permanente⁴, c) se solicita protección y ésta o no se suministra⁵ o se hace de manera no diligente⁶, d) es evidente que la persona afectada necesitaba protección en razón a la

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009; C.P. Myriam Guerrero de Escobar; radicación n.º 17138; sentencia del 6 de marzo de 2008; C.P. Ruth Stella Correa Palacio; radicación n.º 14443.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de enero de 2011; C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; radicación n.º 18617.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009; C.P. Ruth Stella Correa Palacio; radicación n.º 18106.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009; C.P. Myriam Guerrero de Escobar; radicación n.º 17138.

configuración de serios indicios, así ésta no la hubiere solicitado,⁷ o e) conocía, de manera no sólo formal, de la situación de peligro en que se encontraba el afectado⁸. En consecuencia, es necesario que de algún modo la administración resulte enterada de la amenaza a la afectación de cualquier bien jurídico, por cuanto *“la obligación protectora del Estado no va hasta asignar oficiosamente un escolta a cada ciudadano o cada bien”*⁹, por cuanto ello sería una obligación imposible de cumplir. Por otra parte, ha determinado la responsabilidad de la administración por los daños sufridos por los ciudadanos que son expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional creado por el Estado, en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general, como sucede cuando, en su actuar legítimo, sitúa sus instalaciones oficiales con cercanía a las viviendas de habitación de los administrados.

21. Así entonces, los regímenes de responsabilidad aplicables frente a daños causados por terceros en atentados terroristas y hechos violentos, como el que hoy ocupa a la Sala, son la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.

22. Al efecto, la parte actora endilga la responsabilidad del Estado por falla en el servicio derivada de la omisión de la Policía Nacional, consistente en desatender las llamadas de aviso de quienes se percataron de la presencia de un elemento peligroso en el espacio público y, en no adoptar oportunamente las medidas necesarias para controlar la situación.

23. Al respecto, no resultan de recibo los descargos presentados por la entidad demandada¹⁰, pues si bien la premura que ofreció la situación de emergencia y riesgo no permitía el despliegue ideal, completo y eficaz por parte de las autoridades, para evitar la activación del artefacto explosivo, lo cierto es que la entidad demandada incurrió en **falla del servicio** por omisión del deber

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009; C.P. Ruth Stella Correa Palacio; radicación n.º 18106; del 1º de abril de 2009, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; radicación n.º 16836.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2007; C.P. Enrique Gil Botero, radicación n.º 16894.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2005; C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicación n.º 14395.

¹⁰ *“De haberle sido posible a los agentes llegar al lugar de los hechos con anterioridad a cuando lo hicieron, muy seguramente estaríamos hablando hoy no solo de víctimas civiles sino también policiales, pues como lo anotan los declarantes, solo se contó con aproximadamente diez (10) minutos luego de saberse del artefacto, para que se produjera la explosión”* (fl. 168 cno. 1).

constitucional y legal que recaer sobre ella, esto es, procurar la protección, el bienestar y la tranquilidad de la población civil.

24. Le correspondía a los miembros de la Policía Nacional hacer presencia inmediata en el lugar de los hechos con el fin de confirmar la información recibida y, de acuerdo con ello, aplicar todo el esfuerzo posible para controlar el pánico que abordó a los ciudadanos, *v.gr.*, exigir que los habitantes del sector no salieran de sus viviendas, apartar del perímetro a las personas que allí se encontraban, o adoptar aquellas medidas que estimaran pertinentes de conformidad con la capacitación que deben adquirir con ocasión de su profesión, con el fin de prevenir o reducir los posibles daños; no obstante, el análisis del material probatorio permite inferir que la entidad demandada no reaccionó en debida forma ni de manera oportuna.

25. Ahora, si bien es cierto que el hecho violento fue consumado por sujetos al margen de la ley y que las lesiones sufridas por los demandantes fueron consecuencia de la onda explosiva, también lo es que la falta de control y enfrentamiento del suceso por parte de la autoridad competente –Policía Nacional– comprometió su responsabilidad, al permitir que el riesgo se tornara aún más amenazador y que sus efectos resultaran potencialmente mortales.

26. Advierte la Sala que, como quedó demostrado, la conducta de los agentes de policía fue, a todas luces pasiva y negligente ante el inminente peligro que se pregonaba, máxime si se estudia su cercanía con el edificio “Santana” (párr. 16, lit. c. y e.). Así las cosas, resulta forzoso concluir que en el *sub examine*, el daño es imputable a la Nación debido al **nexo de causalidad** entre este y la omisión de la entidad accionada. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada.

27. Finalmente, se observa que la parte demandada adujo que las lesiones padecidas por los actores fueron consecuencia del riesgo que ellos asumieron; no obstante, teniendo en cuenta que no se cumplió con la carga probatoria que exige el ordenamiento jurídico, la Sala advierte que la Policía Nacional se limitó a exponer una mera apreciación fáctica carente de respaldo demostrativo.

V. Liquidación de perjuicios

28. En relación con los perjuicios morales, la Sala procede a confirmar los montos otorgados a favor de los demandantes en la sentencia de primera instancia y, a efectuar la equivalencia de los gramos de oro reconocidos, a salarios mínimos mensuales legales vigentes¹¹:

Saira Indira Páez Cañon: 1000 gramos = 100 S.M.M.L.V.

Catherine Páez Cañon: 1000 gramos = 100 S.M.M.L.V.

Wilmer Páez Cañon: 1000 gramos = 100 S.M.M.L.V.

VI. Costas

29. En atención a que para el momento en el cual se dicta este fallo la Ley 446 de 1998, en su artículo 55, indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente, y como en el *sub lite* ninguna de aquellas actuó de esa forma, no habrá lugar a su imposición y se revocará lo decidido al respecto por el *a quo*.

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

FALLA

¹¹ "Se afirma, entonces, la independencia del juez contencioso administrativo para fijar, en cada caso, con sustento en las pruebas del proceso y según su prudente juicio, el valor de la indemnización del perjuicio moral. Establecido, por lo demás, el carácter inadecuado del recurso al precio del oro, la Sala fijará el quantum de las respectivas condenas, en moneda legal colombiana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo. Considerando que el salario mínimo mensual en Colombia se fija atendiendo fundamentalmente la variación del índice de precios al consumidor, se considera que el valor del perjuicio moral, en los casos en que éste cobre su mayor intensidad, puede fijarse en la suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales (...)". Sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 66001-23-31-000-1996-3160-01(13232-15646), actor: Belén González y otros - William Alberto González y otra, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

MODIFICAR la sentencia de noviembre 16 de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Descongestión, Bogotá D.C., Sección Tercera, Sala de Decisión y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por los perjuicios causados a Saira Indira, Catherine y Wilmer Páez Cañon, en hechos ocurridos el 12 de junio de 1991, en el municipio de Chiquinquirá.

SEGUNDO: CONDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a pagar, por concepto de perjuicios morales, cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 S.M.M.L.V.) a favor de cada uno de los demandantes, los señores Saira Indira Páez Cañon, Catherine Páez Cañon y, Wilmer Páez Cañon.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y **EXPEDIR** para el apoderado que viene actuando las copias auténticas con las constancias de las cuales trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Presidenta

RUTH STELLA CORREA PALACIO

DANILO ROJAS BETANCOURTH