

**IMPUTACION - Elemento de responsabilidad del Estado /  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Elementos / CAUSA  
PETENDI - Variación. Oportunidad. Improcedencia**

Aunque según la demanda, el señor Misael Ruiz Cárdenas murió de varios impactos de bala propinados por miembros del Ejército Nacional cuando éstos pretendían repeler el ataque subversivo contra la Población de Gámeza, Departamento de Boyacá, lo cierto es que los hechos muestran que la persona mencionada falleció de muerte natural y que el Ejército Nacional nunca hizo presencia en ese lugar. Resulta contradictorio, entonces, que en la demanda se haga alusión a que fueron tropas del Ejército Nacional las que repelieron el ataque guerrillero, y que las balas disparadas por éstos fueron las que acabaron con la vida de Misael Ruiz Cárdenas, pero que por esos hechos resulte demandada la Policía Nacional y no el Ejército. Y si bien en los alegatos de conclusión, el apoderado de los actores aseguró que se trató de una confusión, pues inicialmente creyó que la víctima había muerto como consecuencia del fuego cruzado entre tropas del Ejército y grupos al margen de la ley, resulta cuestionable que por tratar de sacar adelante las pretensiones de la demanda se pretenda modificar o cambiar la realidad fáctica y luego se diga simplemente que se trató de una equivocación, mas aún cuando para la época de presentación de la demanda las autoridades ya habían esclarecido plenamente los hechos, en cuanto se logró establecer que la víctima no murió violentamente durante la toma guerrillera a dicho lugar. Según el artículo 208 del Código Contencioso Administrativo, la demanda podrá aclararse o corregirse hasta el último día de fijación en lista, sin embargo en el caso particular ello no ocurrió así pues a pesar de que el apoderado de los actores manifestó que se trató de un error involuntario, debió subsanar la demanda dentro de la oportunidad contemplada por el ordenamiento legal, de allí que las razones aducidas en los alegatos de conclusión y en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal mediante la cual se negaron las pretensiones allí solicitadas, constituyen una variación en la causa petendi. Las mismas pruebas apuntan a que el señor no murió como consecuencia del fuego cruzado entre miembros de la Policía Nacional y los subversivos que se tomaron la población, sino que su deceso obedeció a causas naturales; tampoco está acreditado en el plenario que su muerte hubiese sido consecuencia de la toma guerrillera, pues si bien se dijo que la víctima perdió la vida por un infarto, ni médica ni científicamente se demostró cuál fue la verdadera razón de su fallecimiento, pues no obra prueba alguna en el plenario que haga alusión a dicha circunstancia. Si en gracia de discusión se aceptase que murió como consecuencia de un infarto, supuestamente por el fuerte choque emocional que le produjo la toma guerrillera, pues según la demanda él se encontraba en la calle al momento de la incursión subversiva, habría que manifestar al respecto que ninguno de los testigos presenciales de los hechos observó a la víctima en la calle ni antes ni después de los acontecimientos. No obra prueba alguna en el plenario que permita afirmar que la muerte obedeció al ataque guerrillero a la Población de Gámeza, y si la hubiese, habría que decir que se trató de un acto terrorista perpetrado por un tercero con el único propósito de amedrentar y aterrizar a la población civil, como en efecto ocurrió en este caso, según se colige de los diferentes testimonios practicados en el proceso. No hay duda de que se trató de un acto terrorista indiscriminado perpetrado por un tercero contra la población civil, cuyo propósito no fue otro que el de alterar el orden público, razón por la cual las consecuencias nocivas del mismo no pueden imputarse a las Autoridades Públicas, a menos que se pruebe, como se dijo, que dicho acto obedeció a la falta de medidas de seguridad de las autoridades correspondientes, las cuales, a sabiendas de que éste podría llevarse a cabo, no hicieron nada por evitarlo y omitieron proteger a la población civil.

## **CONDENA EN COSTAS - Temeridad / TEMERIDAD - Condena en costas**

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el sub lite, no existe duda alguna acerca de que los demandantes actuaron de esa manera, pues fundaron la demanda en hechos alejados de la realidad y del material probatorio, pretendiendo hacer creer que la muerte de Misael Ruiz Cárdenas se debió a disparos con arma de fuego perpetrados por agentes del orden, cuando en realidad su deceso obedeció a razones distintas de las allí mencionadas, comportamiento que no resulta justificable con la sola afirmación de que se trató de un simple error, de suerte que en este caso se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Casanare que condenó en costas a los demandantes.

### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION TERCERA**

**Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**

Bogotá, D.C., octubre siete (7) de dos mil nueve 2009

**Radicación número: 15001-23-31-000-1996-06164-01(17261)**

**Actores: OLGA ANTONIA MANOSALVA Y OTROS**

**Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia de 15 de abril de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare en cuanto en ella se decidió lo siguiente:

“PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda.

“SEGUNDO: Condenar en costas a la demandante.

“TERCERO: Envíese al Tribunal Administrativo de Boyacá, para su notificación” (folio 80, cuaderno 5).

### **I. ANTECEDENTES:**

El 8 de mayo de 1996, los actores<sup>1</sup>, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron que se declarara a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional responsable por la muerte del señor Misael Ruiz Cárdenas, en hechos ocurridos en el Municipio de Gámeza, Departamento de Boyacá, el 29 de noviembre de 1995 (folios 13 a 21, cuaderno 1).

Según los hechos de la demanda, el señor Ruiz Cárdenas murió en medio de un combate entre miembros del Ejército Nacional y un grupo de guerrilleros que pretendían tomarse la población de Gámeza, Departamento de Boyacá. Su deceso ocurrió *“con motivo de los disparos que se hicieron al repeler el ataque, por parte del Ejército (...), porque él se encontraba en frente de las instalaciones del Palacio Municipal el cual quedó destruido por el intercambio de disparos”* (folio 15, cuaderno 1).

Tal hecho constituye una falla del servicio imputable a la demandada, la cual deberá responder por los perjuicios a ellos causados. Pero también en este caso surge la responsabilidad de la Administración con fundamento en un régimen de daño especial, pues el señor Ruiz Cárdenas perdió la vida como respuesta a una acción legítima del Estado, cual era la de defender la población del ataque perpetrado por grupos al margen de la ley.

Por concepto de perjuicios morales, los actores pidieron una suma equivalente, en pesos, a 1000 gramos de oro para cada uno de ellos; por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, pidieron para la compañera permanente de la víctima la suma que resultare de aplicarse las tablas dispuestas por el Consejo de Estado, para tal efecto, teniendo en cuenta el salario que devengaba la víctima como agricultor, esto es \$200.000 mensuales, más un 25% por concepto de prestaciones (folios 13, 14, cuaderno 1).

2. Mediante auto de 12 de junio de 1996, el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda y ordenó que el auto admisorio fuera notificado a la entidad demandada, la cual se opuso a las pretensiones de los actores y solicitó la práctica de pruebas (folios 34, 35, cuaderno 1).

---

<sup>1</sup> El grupo actor está integrado por las siguientes personas: Olga Antonia Manosalva, Edgar Humberto Ruiz Manosalva, Juan Manuel Ruiz Manosalva, Olga Lucía Ruiz Manosalva, Germán Ruiz Manosalva, Misael Antonio Ruiz Manosalva y Milton Eduardo Ruiz Manosalva.

Según la entidad demandada, los hechos relacionados con la toma de la población de Gámeza, Departamento de Boyacá, fueron perpetrados por un tercero, circunstancia que libera de responsabilidad a la Administración.

3. Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 28 de enero de 1998 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (fols. 48, 54, 55, cdno. 1, fols. 1 a 3, cdno. 2).

La parte actora manifestó que en la demanda se presentó una confusión, pues allí se dijo que el señor Ruiz Cárdenas murió víctima del fuego cruzado entre miembros de la guerrilla y tropas del Ejército Nacional, pero lo cierto es que su deceso obedeció a un infarto, precisamente por el fuerte impacto que le produjo la toma guerrillera al Municipio de Gámeza, Departamento de Boyacá, como quiera que el occiso se encontraba a escasos metros de los hechos. De todas maneras, anotó, el fallecimiento del citado señor obedeció a un hecho imputable a la Administración, pues debido al ataque feroz que la guerrilla perpetró contra la citada población, la Policía Nacional se vio obligada a repeler el ataque, desatándose un violento enfrentamiento que le produjo a la víctima un infarto, de suerte que se encuentran acreditados en este caso los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, esto es una falla del servicio, un daño, y el nexo de causalidad entre el uno y el otro (folios 60 a 63, cuaderno 1).

La demandada manifestó que la muerte del señor Ruiz Cárdenas se debió al hecho exclusivo y determinante de un tercero, habida cuenta que fue un grupo armado al margen de la ley el que incursionó en la población de Gámeza, causando grandes destrozos. Señaló que la demanda presenta serias inconsistencias, toda vez que allí se dijo que la muerte del citado señor obedeció a disparos con armas de fuego accionadas por miembros del Ejército Nacional que pretendían repeler el ataque guerrillero, cuando en realidad se encuentra acreditado en el plenario que el Ejército nunca hizo presencia en ese lugar. No es cierto que se hubiere presentando un enfrentamiento militar en el municipio aludido, lo que hubo realmente fue un ataque de la guerrilla a la población. Las razones anteriores resultan suficientes para que se nieguen las pretensiones de la demanda (folios 57, 58, cuaderno 1).

El Ministerio Público guardó silencio.

Por oficio remisorio No. 00109 de 28 de enero de 1999, el Tribunal Administrativo de Boyacá remitió el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo de Casanare, en cumplimiento del Acuerdo No 393 de 1998, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura (folio 68, cuaderno 1).

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

Mediante sentencia de 15 de abril de 1999, el Tribunal Administrativo de Casanare negó las pretensiones de la demanda por estimar que ninguna de las pruebas valoradas en el proceso son indicativas de que la muerte de Misael Ruiz Cárdenas hubiese sobrevenido como consecuencia de un ataque guerrillero. Los testigos que rindieron versión en el proceso manifestaron desconocer las circunstancias en las que murió el citado señor. Además, nadie observó a la víctima cerca del lugar en el cual se presentaron las acciones violentas en contra del Municipio de Gámeza, Departamento de Boyacá.

En ese orden de ideas *“no advertimos que se presenten los elementos de la responsabilidad extracontractual necesarios para endilgarle responsabilidad a la administración”* (folio 79, cuaderno 5).

### **Recurso de Apelación**

El apoderado de la parte actora formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior con el propósito de que fuera revocada y se procediera, en su lugar, a despachar favorablemente las pretensiones de la demanda, toda vez que las pruebas aportadas al plenario evidencian la responsabilidad de la entidad demandada por la muerte de Misael Ruiz Cárdenas.

A juicio del recurrente, se encuentra acreditado el ataque que perpetró un grupo guerrillero contra el Municipio de Gámeza, Departamento de Boyacá, más concretamente contra las instalaciones del Comando de Policía, Caja Agraria, Telecom, Fiscalía, Personería, Registraduría, Palacio Municipal, etc., el cual fue repelido por miembros de la Policía Nacional, produciéndose un fuerte intercambio de disparos en el que se utilizaron toda clase de armas de grueso calibre, circunstancia que resultó determinante en la muerte del señor Ruiz Cárdenas, quien falleció víctima de un infarto.

Manifestó que si bien ninguno de los testigos se percató de la presencia de la víctima en el lugar de los hechos, lo cual resulta lógico debido a los angustiosos momentos que debieron soportar los habitantes de la población, *“no es menos cierto que todos ellos son unánimes en afirmar que por comentarios de otras personas, se enteraron que la víctima sufrió un infarto el mismo día de los hechos, justo cuando ocurrió el ataque y al frente del palacio municipal”* (folio 92, cuaderno 5).

Sostuvo que la mayoría de los seres humanos no tienen la capacidad de asimilar situaciones extremas emocionalmente hablando y, en el caso *sub examine*, eso fue lo que ocurrió realmente con el señor Misael Ruiz Cárdenas, quien debido a la crudeza de las acciones vividas en la Población de Gámeza, sufrió un ataque fulminante al corazón, de suerte que en este asunto se presentó *“un desenvolvimiento o enlace causal de varios eventos que se concretaron en el daño experimentado por la víctima”*, el cual deberá repararse, pues el Estado está en la obligación de indemnizar a todas las personas que resultaren afectadas en el marco de un conflicto.

Finalmente, manifestó que en el evento de que no fuesen atendidas las pretensiones de la demanda, se revoque la decisión del Tribunal que condenó en costas a los actores (folios 92 a 95, cuaderno 5).

### **III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA:**

Por auto 23 de junio de 1999, el Tribunal Administrativo de Casanare concedió el recurso de apelación formulado por los demandantes y, mediante auto de 29 de noviembre del mismo año éste fue admitido por el Consejo de Estado (folios 85, 97, cuaderno 5).

El 28 de enero de 2000, el Despacho corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 99, cuaderno 5).

El actor reiteró lo dicho en el recurso de apelación y pidió que se revocara la sentencia del Tribunal Administrativo de Casanare por estimar que la muerte del señor Misael Ruiz ocurrió como consecuencia directa de la toma guerrillera perpetrada contra el Municipio de Gámeza, Boyacá. Manifestó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime en afirmar que en eventos como este *“el Estado somete a los ciudadanos a una carga excepcional, rompiendo la igualdad frente a las cargas públicas y por motivos de equidad, se debe indemnizar a esa persona o sus familiares”* (folio 100, cuaderno 5).

La entidad demandada sostuvo que la causa de la muerte del señor Ruiz Cárdenas se debió a una *“insuficiencia respiratoria aguda”*, lo que permite concluir que su deceso no fue producto de un disparo con arma de fuego como se dijo inicialmente en la demanda. Es dable afirmar, entonces, que en el *sub judice* no se demostró nexo de causalidad alguno entre los hechos narrados en la demanda y el daño sufrido por los actores, como quiera que se demostró que Misael Ruiz Cárdenas murió por causas naturales, de tal suerte que las pretensiones de los actores no están llamadas a prosperar (folios 109, 110, cuaderno 5).

El Ministerio Público guardó silencio (folio 112, cuaderno 5) .

#### **IV. CONSIDERACIONES:**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 15 de abril de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Con fundamento en las pruebas practicadas válidamente en el proceso, se tiene lo siguiente:

a. Según el registro civil de defunción obrante a folio 11 del cuaderno 1, el señor Misael Ruiz Cárdenas murió en el Municipio de Sogamoso, Departamento de Boyacá, el 29 de noviembre de 1995, víctima de una “INSUFICIENCIA RESPIRATORIA AGUDA”; sin embargo, dicho documento no puede valorarse en este caso pues obra en copia simple.

No obstante ello, existen otros medios de prueba que hacen alusión a la muerte del señor Ruiz Cárdenas, como por ejemplo el oficio No 105 de 26 de noviembre de 1996 dirigido por el Comandante de la Estación de Carabineros de Gámeza, Departamento de Boyacá, al Tribunal Administrativo de ese departamento, según el cual, de acuerdo con el libro de minutas de guardia de la Policía Nacional, el citado señor murió el 29 de noviembre de 1995 debido a un ataque cardíaco, y fue trasladado posteriormente a la ciudad de Sogamoso (folios 26, 27, cuaderno 2).

Por su parte, algunos de los testigos que declararon en el proceso hicieron alusión a la muerte del señor Ruiz Cárdenas. Así, por ejemplo, Guillermo Fracica Fracica manifestó que el día de los hechos escuchó cuando algunos pobladores gritaban que un señor había caído. Al día siguiente se enteró que Misael Ruiz Cárdenas murió la noche anterior (folio 36, cuaderno 2). La señora Florangela Rincón sostuvo que al llegar a la plaza principal le *“dijeron que don MISAEL RUIZ había sufrido un infarto, que había muerto, o sea en esa toma hubieron (sic) dos personas muertas, que me conste, el entierro fue de las dos personas que murieron”* (folio 44, cuaderno 2). El señor Anderson Javier Rincón Suárez dijo sobre el particular: *“Al otro día me enteré de que el señor MISAEL RUIZ CÁRDENAS había sufrido un Paro Cardíaco, no se si sería por la causa de la toma o por otras circunstancias”* (folio 54, cuaderno 2). Por su parte, la señora Ana Lucila Moreno de Torres, a propósito de la muerte del citado señor indicó: *“La gente decía que había muerto MISAEL cuando estaban (sic) mirando en ese momento, decían que del susto le había dado un ataque”* (folio 52, cuaderno 1).

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que el hecho del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se solicita, se encuentra debidamente acreditado.

Sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos relacionados en la demanda obran las siguientes pruebas:

Según el libro de anotaciones de la Policía Nacional:

“El día 29 de Noviembre de 1995 siendo las 20:00 horas los frentes 28 y 38 de las Farc-Ep se tomaron la población durante dos horas y (20) veinte minutos (...) con un número aproximado de ciento cincuenta (150) subversivos. Dentro de las instalaciones policiales se encontraban en reposo para realizar primer turno el Agente Alarcón Hurtado Héctor Julio el cual junto con el Comandante de guardia repelieron el ataque y viendo la superioridad del enemigo decidieron evacuar las instalaciones por la parte posterior de atrás (sic) poniendo en práctica el plan de Defensa y Evacuación de las instalaciones previamente establecido por el Comando, logrando salvar sus vidas y el armamento de dotación oficial (...) Posteriormente se montó el dispositivo de seguridad de las instalaciones y población; el refuerzo llegó a eso de las 22:40 horas al mando del señor TC. Edgar Cano Silva (...) el cual tomó el control de la operación- Resultados- (...) Destrucción total del edificio en el cual funcionaban las siguientes oficinas: Alcaldía, Fiscalía, Personería, Juzgados, Inspección de Policía, Caja Agraria, Registraduría, Biblioteca Municipal e instalaciones policiales. Daños valorados en unos trescientos millones (\$300'000.000) aproximadamente, igualmente causaron daños a la casa cural, templo, puesto de salud y viviendas aledañas. Los delincuentes causaron la muerte en las oficinas de telecom a la joven Martha Yaqueline Caro Pinto, 18 años, soltera, estudiante (...) A consecuencia sufrió paro cardíaco el señor Misael Ruiz (...) el cual fue trasladado al hospital de Sogamoso donde falleció (...).

Mediante despacho comisorio librado al juzgado Promiscuo Municipal de Gámeza, Departamento de Boyacá, rindieron testimonio las siguientes personas:

Guillermo Fracica Fracica manifestó lo siguiente:

“Estaba de operador de Telecom y tenía que desempeñar mi trabajo de las siete a las nueve de la noche, habían (sic) más o menos unas dieciséis personas y estábamos con mi esposa CLAUDIA INÉS PÉREZ y una niña pequeñita (...) cuando a las ocho en punto miré para la parte de la iglesia y vi que echó candela en el piso y al momentito empezaron a totiar los vidrios del Palacio Municipal, entonces yo les grité a los señores que estaban en la parte de afuera que se tiraran al piso que se había entrado la guerrilla y cogí a mi esposa y nos entramos a la parte donde yo sacaba los telegramas, ahí nos refugiamos al pie de un escritorio y oí la voz de la finada YAQUELIN CARO que le decía a las demás personas que nos tranquilizáramos cuando de un momento a otro no volví a escuchar la voz de ella, después detonó la Caja Agraria, y al rato

entró un guerrillero preguntando que si aí (sic) habían policías, los señores que estaban afuera contestaron que no había ningún policía (...) me dijo que le entregara el dinero de telecom, yo me levanté y abrí una gaveta, que la tenía ahí y se la entregué y luego me pidió la calculadora que estaba encima del escritorio y también se la entregué y al momentito por la puerta principal entraron otros guerrilleros y esculcaron las gavetas, fue cuando entonces uno de ellos gritó que trajeran una bomba para meterle candela a esta puta mierda así dijo, luego como mi esposa ella empezó a llorar y fue cuando nos dijeron que saliéramos de ahí (...) cuando bajaba de donde la finada YAQUELÍN estaban afuera frente al Palacio, como había vastante (sic) gente comenzaron a gritar que un señor había caído, pero yo supe hasta el otro día que había sido don MISAEL RUIZ, simplemente oí que había caído un señor aquí al frente del palacio, yo ese día no lo vi (...) PREGUNTADO. Precísele al Despacho qué edificios o casas aledañas a donde funcionaba la oficina de telecom fueron destruidas o deterioradas en la toma guerrillera indicando qué oficinas públicas funcionaban en las mismas? CONTESTÓ: Los vidrios del Despacho Parroquial, los vidrios de la casa donde funciona la Cootracero, aquí en el edificio el Juzgado, la Personería, la Alcaldía, El Concejo, la Inspección de Policía, la oficina de Núcleo la del profesor COCUNUBO, la Caja Agraria, la Biblioteca, Municipal, todo eso quedó destruido a causa de las ondas de las explosiones (...) PREGUNTADO: Sírvase indicarle al Despacho sí el señor MISAEL RUIZ CÁRDENAS murió el día veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, en las horas de la noche, en frente o cerca de las instalaciones donde funcionaba la oficina de telecom del palacio Municipal o del Juzgado? A mi no me consta (...) (folio 37, cuaderno 2).

Anderson Javier Rincón Suárez dijo:

“A las ocho de la noche por la plaza bajaban dos camionetas una de color rojo, en malas condiciones, al llegar a la esquina donde se encontraba la Caja Agraria bajaron Guerrilleros y empezaron a disparar por lado y lado, nosotros la gente que estábamos reunida, nos tiramos al piso para protegernos, duramos hasta las ocho y media de la noche, luego nos dijeron que saliéramos porque iban a colocar una bomba, ya salimos yo salí a mi casa (...) luego ya regresé a la casa y al otro día fue cuando supe que don MISAEL había muerto (...)” (folio 54, cuaderno 2).

Aura María Verdugo de García señaló:

“De la toma guerrillera me consta porque yo estaba en telecom, faltando veinte para las ocho de la noche, y tal vez duró como dos horas, como hasta las diez de la noche, yo entraba a la cabina de telecom cuando empeso (sic) una balacera o tiroteo que ni siquiera puede (sic) hablar con la persona que necesitaba, lo que hice fue colgué el teléfono y me costé (sic) sobre el piso y ahí duré mientras nos dieron la salida, yo no miré nada más (...) yo me levanté hasta más o menos a las dos horas, pasó una guerrillera y nos dio el permiso de que saliéramos y no miré nada más, hasta ahí sé porque

no se más. PREGUNTADO: Indíqueme al Juzgado, si a usted le consta cómo murió el señor MISAEL RUIZ CÁRDENAS, por qué y cómo? CONTESTÓ: No sé nada de eso (...) (folio 39, cuaderno 2).

La señora Dioselina Rincón de Rodríguez sostuvo:

“Estaba yo en la telegrafía, serían las ocho de la noche, cuando sentimos el tiroteo yo estaba recargada contra la pared y entonces oí la balacera terrible y volví y miré y ya nadie estaba en las bancas sólo yo era la que estaba ahí, entonces el operador me dijo bótese al suelo y yo me boté al suelo encima de varias personas entre ellas la señora SOLEDAD (...) PREGUNTADA: Manifieste al Juzgado si a Usted le consta cómo murió el señor MISAEL RUIZ CÁRDENAS y por qué? CONTESTÓ: No me consta nada, no lo vi esa noche (...) (folio 42, cuaderno 2).

La señora Florangela Rincón en cuanto a lo ocurrido relató:

“Esa noche yo estaba en mi casa a las ocho de la noche cuando sucedió, luego sentí el estruendo, yo pensé que era que se había prendido una pólvora que habían dentrado (sic) a la casa de don FLORO y estaba yo en compañía de una nieta que tiene nueve años, yo le dije a la niña que eso no era pólvora, que era que se había entrado la guerrilla y de ahí se escuchaba la detonación y se escucharon dos bombas, escuché el estruendo de dos bombas, aproximadamente duraría dos horas el tiroteo, cuando ya me di cuenta a eso de las once de la noche (...) cuando llegamos a la plaza dijeron que don MISAEL RUIZ había sufrido un infarto que había muerto (...) No me consta de qué murió en ese momento de la toma porque yo no estaba en ese momento en el parque donde hubo la toma, el Padre al día siguiente EDGAR MALAVER nos comentó al día siguiente, que tenía un remordimiento terrible por no haberlo podido salvar a MISAEL RUIZ, porque según él ya había llegado muerto a Sogamoso, que le había dado un ataque, según entiendo él estaba en el parque, el padre decía que había sido de un infarto y también le pregunté a la señora OLGA y me dijo que había muerto a causa de la toma, pero que él no estaba enfermo porque esa mañana nos encontramos y nos saludos (sic), él iba para la casa y ahí se le veía bien (...) (folio 45, cuaderno 2).

Por su parte, José Resurrección Fracica González y Ana Lucila Moreno de Torres manifestaron que escucharon la balacera y las detonaciones, pero que no presenciaron los hechos porque a esa hora se encontraban en sus respectivas casas (folios 47, 48, 51 a 53, cuaderno 2).

Las pruebas hasta aquí reveladas muestran que el Municipio de Gámeza, Departamento de Boyacá, fue atacado por un grupo de subversivos pertenecientes a las FARC quienes causaron grandes destrozos en la población, pues en la arremetida de la guerrilla resultaron destruidos y saqueados varios

establecimientos públicos como por ejemplo la Empresa de Telecomunicaciones, Telecom, la Fiscalía General de la Nación, la Alcaldía Municipal, la Personería, la Caja Agraria, la Registraduría, la Inspección de Policía, los Juzgados, etc.

Según la demanda, la cual presenta varias inconsistencias, puesto que inicialmente se dijo en ella que el señor Misael Ruiz Cárdenas murió de varios impactos de bala propinados por miembros del Ejército Nacional cuando éstos pretendían repeler el ataque subversivo contra la Población de Gámeza, Departamento de Boyacá, lo cierto es que los hechos muestran que la persona mencionada falleció de muerte natural y que el Ejército Nacional nunca hizo presencia en ese lugar, según se desprende del oficio No. 6885 de 21 de noviembre de 1996 dirigido por las Fuerzas Militares al Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual obra en original, y en el que se señala *“que para esa fecha no habían tropas acantonadas en esa jurisdicción. Por lo tanto no se rindió informe sobre estos acontecimientos a ningún comando; como tampoco se adelantó ningún tipo de investigación”* (folio 19, cuaderno 2).

Resulta contradictorio, entonces, que en la demanda se haga alusión a que fueron tropas del Ejército Nacional las que repelieron el ataque guerrillero, y que las balas disparadas por éstos fueron las que acabaron con la vida de Misael Ruiz Cárdenas, pero que por esos hechos resulte demandada la Policía Nacional y no el Ejército. Y si bien en los alegatos de conclusión, el apoderado de los actores aseguró que se trató de una confusión, pues inicialmente creyó que la víctima había muerto como consecuencia del fuego cruzado entre tropas del Ejército y grupos al margen de la ley, resulta cuestionable que por tratar de sacar adelante las pretensiones de la demanda se pretenda modificar o cambiar la realidad fáctica y luego se diga simplemente que se trató de una equivocación, mas aún cuando para la época de presentación de la demanda las Autoridades ya habían esclarecido plenamente los hechos relacionados con la toma guerrillera a la Población de Gámeza, Departamento de Boyacá, efectuada el 29 de noviembre de 1995, en cuanto se logró establecer que Misael Ruiz Cárdenas no murió violentamente durante la toma guerrillera a dicho lugar.

Según el artículo 208 del Código Contencioso Administrativo, la demanda podrá aclararse o corregirse hasta el último día de fijación en lista, sin embargo en el caso particular ello no ocurrió así pues a pesar de que el apoderado de los actores manifestó que se trató de un error involuntario, debió subsanar la

demanda dentro de la oportunidad contemplada por el ordenamiento legal, de allí que las razones aducidas en los alegatos de conclusión y en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal mediante la cual se negaron las pretensiones allí solicitadas, constituyen una variación en la causa *petendi*.

Sin perjuicio de lo dicho, la verdad es que no obra prueba alguna en el plenario que comprometa la responsabilidad de la entidad demandada por los hechos que se le endilgan, pues lo único cierto es que guerrilleros de las FARC incursionaron en el Municipio de Gámeza, Departamento de Boyacá, causando grandes destrozos y saqueos en la población tal como se evidencia del informe rendido por la Policía Nacional y las declaraciones de las personas que rindieron versión en el proceso.

Las mismas pruebas apuntan a que el señor Misael Ruiz Cárdenas no murió como consecuencia del fuego cruzado entre miembros de la Policía Nacional y los subversivos que se tomaron la población, sino que su deceso obedeció a causas naturales; tampoco está acreditado en el plenario que su muerte hubiese sido consecuencia de la toma guerrillera, pues si bien se dijo que la víctima perdió la vida por un infarto, ni médica ni científicamente se demostró cuál fue la verdadera razón de su fallecimiento, pues no obra prueba alguna en el plenario que haga alusión a dicha circunstancia.

Si en gracia de discusión se aceptase el hecho de que el señor Ruiz Cárdenas murió como consecuencia de un infarto, supuestamente por el fuerte choque emocional que le produjo la toma guerrillera, pues según la demanda él se encontraba en la calle al momento de la incursión subversiva, habría que manifestar al respecto que ninguno de los testigos presenciales de los hechos observó a la víctima en la calle ni antes ni después de los acontecimientos.

No obra prueba alguna en el plenario que permita afirmar que la muerte del señor Ruiz Cárdenas obedeció al ataque guerrillero a la Población de Gámeza, Departamento de Boyacá, y si la hubiese, habría que decir que se trató de un acto terrorista perpetrado por un tercero con el único propósito de amedrentar y aterrizar a la población civil, como en efecto ocurrió en este caso, según se colige de los diferentes testimonios practicados en el proceso.

Nótese que ninguna de las pruebas apunta a que dicho ataque hubiese ocurrido en circunstancias que permitan considerar que, a pesar de haber sido causado por personas ajenas a la administración, ésta deba asumir responsabilidad por los daños ocasionados como consecuencia del mismo. En efecto, ninguno de los testigos hace referencia a la existencia de amenazas contra personas residentes en la zona, o contra establecimientos ubicados en la población atacada por los insurgentes, en época anterior a la ocurrencia de los hechos.

Situación distinta se presenta cuando una persona muere durante un acto terrorista que se produjo porque las autoridades omitieron adoptar las medidas de seguridad necesarias a pesar de tener conocimiento de que existían serios indicios en el sentido de que dicho acto pretendía llevarse a cabo en ese lugar, caso en el cual se configuraría una falla del servicio por omisión que desencadenaría la responsabilidad del Estado, pero este no es el caso, pues Misael Ruiz Cárdenas perdió la vida por razones distintas a las anunciadas en la demanda.

No hay duda de que se trató de un acto terrorista indiscriminado perpetrado por un tercero contra la población civil, cuyo propósito no fue otro que el de alterar el orden público, razón por la cual las consecuencias nocivas del mismo no pueden imputarse a las Autoridades Públicas, a menos que se pruebe, como se dijo, que dicho acto obedeció a la falta de medidas de seguridad de las autoridades correspondientes, las cuales, a sabiendas de que éste podría llevarse a cabo, no hicieron nada por evitarlo y omitieron proteger a la población civil.

El denominado régimen de falla o falta en la prestación del servicio, como régimen genérico o común en materia de responsabilidad civil extracontractual del Estado y, tal como lo ha sostenido en forma reiterada esta Corporación, es el aplicable a situaciones de hecho caracterizadas por la violencia o fuerza de la conducta desplegada, cuyo contenido o finalidad es la de atentar o desestabilizar las instituciones políticas, la existencia misma del Estado, el régimen político que determina su estructura y sistema de gobierno o las políticas trazadas por las diferentes autoridades a quienes ello compete en ejercicio de las funciones legislativa o ejecutiva, siempre y cuando concurren los elementos estructurales de la responsabilidad civil extracontractual, es decir, el hecho, el daño y el nexo causal entre los dos anteriores, siempre que la conducta activa u omisiva resulte

imputable a la autoridad pública y que la valoración de dicha conducta conlleve a concluir y a afirmar que ella no se ajusta a lo que es dable esperar y exigir del Estado Colombiano dentro del marco preciso de las circunstancias en que tal conducta tuvo lugar.

No puede predicarse, entonces, una falla en la prestación del servicio imputable a la demandada como lo pretenden los demandantes habida consideración de que la misma no aparece demostrada en el proceso; tampoco surge en este caso la responsabilidad de la Administración con fundamento en un régimen de daño especial como lo manifestaron igualmente los demandantes, es decir, cuando a pesar de la legitimidad y legalidad de la actuación del Estado, resultan sacrificados algunos miembros de la colectividad, bajo el entendido de que una situación de esa naturaleza denota un claro desequilibrio en las cargas públicas que no tienen por qué soportar los administrados, pues no es cierto, como quedó demostrado, que la víctima murió debido a las balas disparadas por las fuerzas del orden cuando pretendían repeler la agresión de los delincuentes en clara respuesta al deber legal y constitucional de proteger la población y la vida de los coasociados.

Indudablemente, la situación se torna distinta para determinados grupos de la población cuando en virtud de acciones lícitas del Estado dirigidas, incluso, a la propia protección de los asociados, éstos resultan especialmente expuestos a ser blanco del ataque terrorista; sin embargo, ello no ocurrió en este caso, pues como se advirtió, el atentado fue dirigido contra la población civil con el único propósito de alterar y desestabilizar el orden público.

En aquellos eventos en los que el Estado fue juzgado por hechos similares a los aquí señalados, la Sala ha dicho:

“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”<sup>2</sup>.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo de Casanare en cuanto en ella se decidió negar las

---

<sup>2</sup> Sentencia de 10 de octubre de 2000, expediente 11585.

pretensiones de la demanda, por estimar que la Administración no es la responsable por el hecho que se le imputa.

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, no existe duda alguna acerca de que los demandantes actuaron de esa manera, pues fundaron la demanda en hechos alejados de la realidad y del material probatorio, pretendiendo hacer creer que la muerte de Misael Ruiz Cárdenas se debió a disparos con arma de fuego perpetrados por agentes del orden, cuando en realidad su deceso obedeció a razones distintas de las allí mencionadas, comportamiento que no resulta justificable con la sola afirmación de que se trató de un simple error, de suerte que en este caso se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Casanare que condenó en costas a los demandantes.

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:**

**1. CONFÍRMASE** la sentencia de 15 de abril de de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare,

**2.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Presidente de la Sala

**RUTH STELLA CORREA PALACIO   MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**