

## **DAÑO ANTIJURIDICO - Acreditación**

El 10 de marzo de 1998 resultaron lesionados los menores José Ignacio Salinas Zetty, quien sufrió una incapacidad laboral equivalente al 35,5%; Jhon Fredy Mayor Díaz, quien sufrió una incapacidad laboral equivalente al 45%; Fran Yimmy Villegas Londoño, Steven Alberto Díaz Ordóñez, Jhon Hernando Ramírez Guaspu, Oscar Eduardo Rubio, Nelson Andrés Sáenz Díaz, Luis Ernesto Ramírez Correa, Jhoan Andrés Agudelo Ruiz, y Jhonatan Salinas, quienes sufrieron una incapacidad laboral equivalente al 25%, según lo estableció el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social- Dirección Regional del Trabajo del Valle del Cauca (folios 297 a 303, cuaderno 2). Teniendo en cuenta lo anterior, no hay duda que se encuentra acreditado el daño antijurídico sufrido por los demandantes, pues las lesiones de las personas citadas constituyen un menoscabo a un bien jurídicamente tutelado por el legislador, del cual se derivan los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende en este caso. Establecida la existencia del daño antijurídico sufrido por los demandantes, se pretende ahora demostrar si éste resulta imputable a la entidad demandada y, por lo tanto, si le asiste el deber jurídico de resarcir los perjuicios derivados del mismo, como lo pretenden los demandantes, y para ello se analizará el material probatorio debidamente aportado al plenario.

**PRUEBA - Valor probatorio. Valoración probatoria / RECORTES DE PRENSA - Valor probatorio. Valoración probatoria / RECORTES DE PRENSA - Prueba documental / RECORTES DE PRENSA - No son pruebas testimoniales. Reiteración jurisprudencial / RECORTES DE PRENSA - Carecen de los requisitos esenciales para su valoración**

Los recortes de prensa visibles a folios 132 a 136 del cuaderno 2, aportados con el escrito de la demanda, no serán tenidos en cuenta, toda vez que en relación con el valor probatorio de tales documentos, la Sala ha manifestado que las informaciones publicadas en diarios no pueden ser consideradas pruebas testimoniales porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio -artículo 228 del C.P.C.-, por lo que sólo pueden ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 228

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el valor probatorio de los recortes de prensa, consultar sentencia de 15 de junio de 2000, expediente 13338; sentencia de 25 de enero de 2001, expediente 11413; auto de 10 de noviembre de 2000, expediente 18298.

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Fuerza pública / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Lesiones causadas a menores por atentado terrorista contra la Estación de Policía de Meléndez / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Régimen de responsabilidad / REGIMEN DE RESPONSABILIDAD - Riesgo excepcional / REGIMEN DE RESPONSABILIDAD - No se configuró**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, declaró la responsabilidad de la accionada y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con fundamento en un régimen de riesgo excepcional, el cual, según dijo, fue creado por la ubicación en ese lugar de la Estación de Policía que resultó atacada por grupos al margen de la ley. Valorado en su conjunto el material

probatorio debidamente aportado al proceso, no es posible deprecar en este caso la responsabilidad de la entidad demandada por los hechos que se le endilgan, de tal suerte que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, mediante la cual fue condenada la entidad demandada al pago de perjuicios, será revocada. (...). La sala tampoco comparte las razones esgrimidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, en cuanto declaró la responsabilidad de la entidad demandada con fundamento en un régimen de responsabilidad de riesgo excepcional, al considerar que la ubicación de la Estación de Policía del Barrio Meléndez creó un riesgo injustificado, pues, en un evento como el que se analiza, no puede en rigurosa lógica afirmarse que fue la autoridad pública demandada la que creó unas condiciones o una situación particularmente peligrosa o riesgosa, en la medida en que fueron terceros, ajenos a todo cauce legal, que hicieron detonar un artefacto explosivo en una cancha de fútbol atiborrada de gente, la cual colindaba con el destacamento policial aludido.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la aplicación del régimen de responsabilidad con fundamento en la teoría del riesgo excepcional, consultar sentencia de 16 de julio de 2008, expediente 15821

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Fuerza pública / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Lesiones causadas a menores por atentado terrorista contra la Estación de Policía de Meléndez / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Causal eximente de responsabilidad / CAUSAL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD - Hecho de un tercero / CAUSAL EXONERATIVA RESPONSABILIDAD - Hecho de un tercero / HECHO DE UN TERCERO - Configuración. Acreditación / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Falla del servicio / FALLA DEL SERVICIO - No se configuró**

Se encuentra acreditado en el plenario que las lesiones que sufrieron los menores que se encontraban jugando fútbol el 10 de marzo de 1998, en la cancha denominada "Wembley" del Barrio Meléndez, en la ciudad de Cali, obedecieron a una acción deliberada de terceras personas que colocaron un petardo en ese lugar, cuyo objetivo habría sido la Estación de Policía, contigua al escenario deportivo; es decir, se trató de un hecho exclusivo y determinante de un tercero, que exime de responsabilidad a la entidad demandada. Ninguna de las pruebas que se aportaron al plenario permite inferir que dicho ataque hubiese ocurrido en circunstancias que permitan considerar que, a pesar de haber sido causado por personas ajenas a la Administración, sea ésta la que deba asumir responsabilidad por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de dicho accionar, en la medida en que no se evidenció falla alguna del servicio por parte de la entidad demandada.

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Fuerza pública / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Lesiones causadas a menores por atentado terrorista contra la Estación de Policía de Meléndez / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Falla del servicio / FALLA DEL SERVICIO - Debe probarse / FALLA DEL SERVICIO - Inexistencia de la omisión en el servicio / FALLA DEL SERVICIO - No se configuró**

Si bien algunos de los testigos que declararon en el proceso acusaron la falta de vigilancia y control por parte de los miembros de la Estación de Policía del Barrio Meléndez, cuyas afirmaciones no aparecen respaldadas por otros medios de

prueba, lo cierto es que el artefacto explosivo fue puesto en una cancha de fútbol, la cual se encontraba ubicada al respaldo del destacamento policial, cuyo ingreso era libre al público y se realizaba a través de cuatro entradas o puertas, lo cual tornaba imposible que se requisara a todas y cada una de las personas que ingresaban a diario en gran número a dicho lugar, además, ninguna de las pruebas arrimadas al proceso deja entrever que para la época de los hechos existían amenazas contra la Estación de Policía del Barrio Meléndez, mucho menos las circunstancias de orden público imperantes en la zona hacían presagiar un atentado como el cometido contra dicha institución policial y que el petardo fuese dejado abandonado en una cancha de fútbol atiborrada de gente. El material probatorio revela con toda claridad que se trató de un acto indiscriminado cuyo objetivo no era otro que el de alterar el orden público. Como lo ha precisado la Corporación en otros pronunciamientos, 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 demencial de la delincuencia organizada.

**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Fuerza pública / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Lesiones causadas a menores por atentado terrorista contra la Estación de Policía de Meléndez / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Falla o falta en la prestación del servicio / FALLA O FALTA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO - Aplicación / NEXO DE CAUSALIDAD - Entre el daño antijurídico y la falla del servicio**

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, es el aplicable a situaciones de hecho caracterizadas por la violencia o fuerza de la conducta desplegada, cuyo contenido o finalidad no es otro que el 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 que concurren los elementos estructurales de la responsabilidad civil extracontractual, es decir, el hecho, el daño y el nexo causal entre los dos anteriores, cuando quiera 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. La responsabilidad del Estado resulta comprometida cuando se acredita la existencia de un daño antijurídico, es decir, aquel que el afectado no tiene el deber jurídico de soportar; una falla del servicio por el defectuoso, tardío o inexistente cumplimiento de las funciones o deberes a cargo de la Administración; y el nexo o relación de causalidad entre el uno y el otro, lo que implica necesariamente demostrar que fue esa falla en la prestación del servicio la que produjo el daño antijurídico. A su turno, la Administración se exonera de responsabilidad demostrando que obró diligentemente, es decir, que su proceder fue correcto y adecuado y que no incurrió en falla alguna del servicio, o acreditando la presencia de una causa extraña como lo es la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o la culpa también exclusiva de un tercero, circunstancias que enervan la responsabilidad de la accionada. (...) La parte actora estimó que la responsabilidad de la Administración resultaba comprometida en este asunto bajo el régimen de daño especial, esto es cuando la conducta desarrollada por la autoridad pública es lícita,

regular, ajustada al ordenamiento jurídico, pero que sin embargo ha causado un daño en cumplimiento de sus deberes, surgiendo la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados bajo el entendido de que se ha presentado un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas en cuanto una o varias personas en particular han sufrido un detrimento en aras del interés común o colectivo. (...) atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos del 10 de marzo de 1998 en el Barrio Meléndez de la ciudad de Cali, no hubo en estricto sentido intervención o participación de autoridad pública alguna, si se tiene en cuenta que el autor del petardo que produjo lesiones a varios menores de edad, fue obra de grupos al margen de la ley, de tal suerte que los resultados nocivos de dicho accionar no se le pueden trasladar a la entidad demandada, salvo que se hubiese acreditado que tal hecho obedeció a la presencia de una falla en la prestación del servicio, lo cual, como se anotó, no se encuentra acreditada en el plenario.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la teoría del daño especial, el rompimiento de las cargas públicas y la reparación de perjuicios causados, consultar sentencia de 17 de marzo de 2010, expediente 17925. En relación con la repartición de las cargas públicas, consultar Sentencia de 3 de mayo de 2007, exp. 16.696 y sentencia de 16 de julio de 2008, exp. 15821.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejera ponente (E): GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ**

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil once (2011)

**Radicación número: 76001-23-31-000-1998-00697-01(20758)**

**Actor: JOSE IGNACIO SALINAS TORIJANO Y OTROS**

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

Decide la Sala los recursos de apelación formulados por las partes contra la sentencia de 28 de diciembre de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, en cuanto en ella se decidió lo siguiente:

“1.-DECLARAR administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por las lesiones de JOSE IGNACIO Y JHONATHAN SALINAS (del primer grupo familiar); JHOAN ANDRES AGUDELO RUIZ, (del segundo grupo familiar); FRAN YIMMY VILLEGAS LONDOÑO (del grupo tercero); JHON FREDDY MAYOR DIAZ (del grupo cuarto); NELSON ANDRES SANZ

DIAZ (del grupo quinto); ERNESTO RAMIREZ CORREA (del sexto grupo); JHON HERNANDO RENGIFO CUASPU (del séptimo grupo) OSCAR EDUARDO RUBIO (del octavo grupo) y STEVEN ALBERTO DIAZ ORDOÑEZ (del grupo familiar noveno), los cuales sufrieron unas lesiones el día 10 de marzo de 1998.

“2.-CONDENAR a la Nación–Ministerio de Defensa-Policía Nacional- a pagar a JOSE IGNACIO Y JHONATHAN SALINAS (del primer grupo familiar); JHOAN ANDRES AGUDELO RUIZ, (del segundo grupo familiar); FRAN YIMMY VILLEGAS LONDOÑO (del grupo tercero); JHON FREDDY MAYOR DIAZ (del grupo cuarto); NELSON ANDRES SANZ DIAZ (del grupo quinto); ERNESTO RAMIREZ CORREA (del sexto grupo); JHON HERNANDO RENGIFO CUASPU (del séptimo grupo) OSCAR EDUARDO RUBIO (del octavo grupo) y STEVEN ALBERTO DIAZ ORDOÑEZ (del grupo familiar noveno), a cada uno de los grupos familiares de acuerdo a lo indicado en la parte motiva de la providencia, en la siguiente forma, para los padres de los lesionados 400 gramos de oro para cada uno, para los lesionados 400 gramos oro para cada (sic) uno y para los hermanos menores 200 gramos oro para cada uno de los respectivos grupos familiares, según cotización del Banco de la República.

“3.-Por los perjuicios fisiológicos para cada uno de los lesionados JOSE IGNACIO SALINAS 350 gramos de oro; JHONATHAN SALINAS 350 gamos de oro (del primer grupo familiar); JHOAN ANDRES AGUDELO RUIZ 350 gramos de oro (del segundo grupo familiar); FRAN YIMMY VILLEGAS LONDOÑO 350 gramos de oro (del grupo tercero); JHON FREDDY MAYOR DIAZ 450 gramos de oro (del grupo cuarto); NELSON ANDRES SANZ DIAZ 350 gramos de oro (del grupo quinto); ERNESTO RAMIREZ CORREA 350 gramos de oro (del sexto grupo); JHON HERNANDO RENGIFO CUASPU 350 gramos de oro (del séptimo grupo) OSCAR EDUARDO RUBIO 350 gramos de oro (del octavo grupo) y STEVEN ALBERTO DIAZ ORDOÑEZ 350 gramos de oro (del grupo familiar noveno), según cotización del Banco de la República.

“4.-Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

“5.- Dése cumplimiento a la sentencia en la forma estipulada en los art. 176 y 177 del C.C.A., entregándose copia de la misma a las partes de conformidad con el art. 115 del C.C.P.

“6. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen (folios 273 a 289, cuaderno 3).

## **I. ANTECEDENTES**

El 2 de junio de 1998, los actores<sup>1</sup>, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron que se declarara responsable a la Nación–Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por las lesiones que sufrieron los menores José Ignacio Salinas Zetty, Jonathan Salinas Zetty, Jhoan Andrés Agudelo Ruiz, Fran Jimmy Villegas Londoño, Jhon Freddy Mayor Díaz, Nelson Andrés Sanz Díaz, Luis Ernesto Ramírez Correa, Jhon Hernando Rengifo Cuaspu, Oscar Eduardo Rubio y Steven Alberto Díaz Ordóñez, como consecuencia de un ataque terrorista dirigido contra la Estación de Policía del Barrio Meléndez, en hechos ocurridos el 10 de marzo de 1998, a las 7:30 de la noche, en la ciudad de Cali (folios 82 a 119, cuaderno 1).

Según la demanda, los menores que resultaron lesionados se encontraban jugando un partido de fútbol en la cancha denominada “Wembley”, ubicada en el barrio Meléndez de la ciudad de Cali, que colinda con la parte posterior de la Octava Estación de Policía, cuando fueron alcanzados por la onda explosiva que produjo un petardo de regular poder dirigido contra dicho destacamento, lo que ocasionó lesiones de suma gravedad a los menores antes mencionados, quienes en su gran mayoría tuvieron que ser intervenidos quirúrgicamente.

Tal hecho debe juzgarse con fundamento en el régimen de responsabilidad denominado daño especial, pues personas inocentes resultaron afectadas como consecuencia de un ataque dirigido contra las fuerzas del orden, razón por la cual la entidad demandada deberá responder por los daños y perjuicios a ellos causados, los cuales fueron estimados en el equivalente a 1200 gramos de oro para cada uno, por concepto de perjuicios morales, y las sumas que llegaren a demostrarse, en el proceso por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y de lucro cesante; en subsidio, los actores solicitaron el equivalente, en pesos, a 4000 gramos de oro para cada grupo familiar; por

---

<sup>1</sup> Los actores están integrados por nueve grupos familiares así: **PRIMER GRUPO:** José Ignacio Salinas Torrijano, Ana Deiba Zetty Guetio, José Ignacio y Jonathan Salinas Zetty (lesionados), Yonny, Paola y Haroldo Salinas Zetty, Ignacio Salinas y Aura Ester Torrijano; **SEGUNDO GRUPO:** Teresita de Jesús Ruiz Márquez, Jhoan Andrés Agudelo Ruiz, (lesionado), Luz Edith e Isabel Cristina Agudelo Ruiz, José Oneider Agudelo Hernández y Fidelina Hernández de Agudelo; **TERCER GRUPO:** Jorge Iván Villegas Burbano, Luz Belly Londoño Quintero, Fran Jimmy Villegas Londoño (lesionado), Diana Marcela Villegas Londoño, María Jael Burbano Mena, José Gustavo Villegas Vinasco, Silveria Quintero de Londoño y José Alirio Londoño; **CUARTO GRUPO:** María Virgelina Díaz, Jhon Freddy Mayor Díaz (lesionado), Wilson, Brayan y Jhony Mayor Díaz, Freddy Mayor Gómez, Esther Felisa Díaz de Díaz, Ramón Elías Díaz Álvarez, y María del Tránsito Díaz (damnificada); **QUINTO GRUPO:** Dabeiba Esther Díaz, Nelson Andrés Sanz Díaz (lesionado), Yuly Pauline Sanz Díaz; **SEXTO GRUPO:** Arcadio Ramírez, María Eugenia Correa Moncada, Luis Ernesto Ramírez Correa (lesionado) y María Norby Moncada Martínez; **SÉPTIMO GRUPO:** Oscar Hernán Rengifo Malaver, Rosario Dolores Cuaspu, Jhon Hernando Rengifo Cuaspu (lesionado), Jhoana Lorena y Jeniffer Rengifo Cuaspu, Marha Cecilia Cuaspu Benavides y Cilda Ana Malaver de Rengifo; **OCTAVO GRUPO:** Tito Rubio, Stella Potes, Oscar Eduardo Rubio (lesionado), Luis Felipe Rubio, Modesto Rubio, Tulia Chausa, Leonardo Potes y Leonor Caicedo; **NOVENO GRUPO:** Luis Alberto Díaz Díaz, Beatriz Ordóñez García, Steven Alberto Díaz Ordóñez (lesionado), Kevin Alejandro Díaz Ordóñez, José Jesús Ordóñez Pareja, Gladys García de Ordóñez, Esther Felisa Díaz de Díaz y Ramón Elías Díaz Álvarez.

concepto de perjuicios fisiológicos, los actores solicitaron el equivalente a 3000 gramos, o la suma de \$40.000.000 para cada uno de los menores lesionados (folios 88, 93, cuaderno 1).

2. Mediante auto de 9 de junio de 1998, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, admitió la demanda y ordenó la notificación a las demandadas y al Ministerio Público (folios 120 a 121, cuaderno 1).

La Nación- Ministerio de la Defensa - Policía Nacional se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda, por estimar que no existían pruebas que demostraran la existencia de una falla en la prestación del servicio, por acción u omisión, pues el hecho generador del daño no fue ocasionado por la entidad demandada, sino por terceras personas, configurándose así la eximente de responsabilidad denominada hecho exclusivo y determinante de un tercero. Sostuvo que a pesar de que la Fuerza Pública fue instituida para salvaguardar las condiciones necesarias del ejercicio de las libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica, tal obligación no reviste un carácter absoluto y mal podría exigirse que exista un policía para proteger a cada uno de los ciudadanos en Colombia. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por activa en relación con algunos de los actores, por cuanto no probaron el parentesco con los lesionados (folios 132 a 134, cuaderno 1).

3. Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 7 de diciembre de 1999 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folios 136 a 140, 238 a 240, 241, cuaderno 1).

La parte actora afirmó que se encontraba acreditado el daño sufrido por los demandantes como consecuencia del ataque terrorista que fue dirigido contra un destacamento de policía, de tal suerte que la entidad demandada deberá responder a título de daño especial, si se tiene en cuenta que los ciudadanos no están obligados a soportar lesiones o perjuicios causados por ataques terroristas que van dirigidos contra las instituciones del Poder Público (folios 242 a 249, cuaderno 1).

La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional sostuvo que el daño causado a los actores fue consecuencia del obrar exclusivo y determinante de un

tercero, pues un grupo de milicias urbanas de la guerrilla atacaron con un artefacto explosivo las instalaciones de la Estación de Policía de Meléndez, razón por la cual no es posible atribuir responsabilidad alguna a la entidad demandada, toda vez que no existió falla o falta en el servicio, pues la acción no fue perpetrada por miembros de la Policía Nacional. Señaló que con fundamento en la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la teoría del daño especial se aplica en aquellos casos en que existiendo una conducta ajustada al ordenamiento legal, ésta resulta lesiva. En el *sub lite*, visto con detenimiento el material probatorio aportado al plenario, puede inferirse que en el presente caso no es posible aplicar dicho régimen, si se tiene en cuenta que no existió conducta alguna imputable a la Administración Pública, y aún cuando pudiera dudarse del anterior planteamiento, lo cierto es que en el presente caso se configuró la eximente de responsabilidad denominada hecho exclusivo y determinante de un tercero, lo cual enerva la responsabilidad de la entidad demandada (folios 250 a 268, cuaderno 1).

El Ministerio Público guardó silencio (folio 269, cuaderno 1).

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

Mediante sentencia de 28 de diciembre de 2000, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y la condenó en los términos citados *ab initio*, con fundamento en un régimen de riesgo excepcional, el cual fue creado por la ubicación en ese lugar de la Estación de Policía que resultó atacada por grupos al margen de la ley, acción que le produjo lesiones de consideración a varios menores que disfrutaban a esa hora de un partido de fútbol en una cancha contigua al destacamento policial, existiendo por lo tanto nexo de causalidad entre el riesgo creado por la Administración y el daño que sufrieron los actores (folios 273 a 289, cuaderno 3).

### **Recurso de apelación**

Dentro del término legal, ambas partes formularon recurso de apelación contra la decisión anterior.

a. Los actores solicitaron que se modificara la sentencia impugnada y se accediera a la totalidad de las pretensiones formuladas en la demanda, pues, a su juicio, el *a quo* debió reconocer los perjuicios materiales por ellos solicitados, y para calcularlos debió tener en cuenta como base el salario mínimo legal mensual vigente para la época en la cual los menores hubiesen cumplido la mayoría de edad, pues a partir de ese momento se entiende que éstos ya podían desempeñar una actividad lucrativa. A las sumas obtenidas habría que adicionarles un 25%, por concepto de prestaciones sociales, y calcularlas hasta el máximo de la vida probable de cada uno de los menores lesionados.

Asimismo, el libelista solicitó el reconocimiento de perjuicios morales para todos y cada uno de los demandantes, habida consideración de que éstos acreditaron el parentesco con los lesionados y los daños que dicha situación les produjo como consecuencia de las lesiones padecidas por los menores que resultaron afectados por el artefacto explosivo. Siendo ello así, el Tribunal debió reconocerles a los abuelos de los menores lesionados el pago de perjuicios morales, por encontrarse acreditados de conformidad con la prueba testimonial y documental decretada y practicada en el proceso.

Por último, el recurrente solicitó el reconocimiento de perjuicios fisiológicos, toda vez que los menores sufrieron lesiones de consideración que les produjo una incapacidad laboral y, por tanto, se van a ver privados de aquellas actividades que normalmente desarrollaban y que les producía placer, como por ejemplo jugar al fútbol (folios 294 a 315, cuaderno 3).

b. La Nación- Ministerio de Defensa-Policía Nacional solicitó que se revocara la providencia anterior y se negaran las pretensiones de la demanda, toda vez que quedó demostrado en el proceso que el daño se produjo por el hecho exclusivo y determinante de un tercero, lo cual enerva la responsabilidad de la Administración Pública, y además porque no existió falta o falla del servicio alguna, pues el hecho dañoso no fue generado por miembro alguno de la entidad demandada (folios 323 a 341, cuaderno 3).

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

Mediante auto de 19 de abril de 2001, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, Sala de Descongestión, concedió los recursos de apelación formulados contra la sentencia anterior y, por auto de 30 de julio de 2001, los recursos fueron admitidos por esta Corporación (folios 320 a 321, 345, cuaderno 3).

El 31 de agosto de 2001, el Despacho corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 347, cuaderno 2).

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 352, cuaderno 3).

La accionada reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación, en el sentido de que los hechos ocurridos el 10 de marzo de 1998 en la cancha de fútbol del Barrio Meléndez, fueron perpetrados por terceros al margen de la ley, configurándose un eximente de responsabilidad, además porque no se configuró falla alguna del servicio, razón por la cual deberán negarse las pretensiones de la demanda (folios 348 a 350, cuaderno 3).

### **IV. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala decidir los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia de 28 de diciembre de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, mediante la cual se declaró la responsabilidad de la entidad demandada y se la condenó parcialmente al pago de los perjuicios solicitados por los actores en relación con los hechos acaecidos el 10 de marzo de 1998, en la ciudad de Cali.

Previo a decidir el asunto puesto a consideración de la Sala, es pertinente manifestar que, de conformidad con el artículo 357 del C.P.C., la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y, por lo tanto, el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos

íntimamente relacionados con aquella. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado la providencia, como ocurrió en este caso, o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

De conformidad con las pruebas válidamente practicadas en el proceso, se encuentra lo siguiente:

El 10 de marzo de 1998 resultaron lesionados los menores José Ignacio Salinas Zetty, quien sufrió una incapacidad laboral equivalente al 35,5%; Jhon Fredy Mayor Díaz, quien sufrió una incapacidad laboral equivalente al 45%; Fran Yimmy Villegas Londoño, Steven Alberto Díaz Ordóñez, Jhon Hernando Ramírez Guaspu, Oscar Eduardo Rubio, Nelson Andrés Sáenz Díaz, Luis Ernesto Ramírez Correa, Jhoan Andrés Agudelo Ruiz, y Jhonatan Salinas, quienes sufrieron una incapacidad laboral equivalente al 25%, según lo estableció el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social- Dirección Regional del Trabajo del Valle del Cauca (folios 297 a 303, cuaderno 2).

Teniendo en cuenta lo anterior, no hay duda que se encuentra acreditado el daño antijurídico sufrido por los demandantes, pues las lesiones de las personas citadas constituyen un menoscabo a un bien jurídicamente tutelado por el legislador, del cual se derivan los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende en este caso.

c. Establecida la existencia del daño antijurídico sufrido por los demandantes, se pretende ahora demostrar si éste resulta imputable a la entidad demandada y, por lo tanto, si le asiste el deber jurídico de resarcir los perjuicios derivados del mismo, como lo pretenden los demandantes, y para ello se analizará el material probatorio debidamente aportado al plenario.

En el curso del proceso contencioso administrativo rindieron declaración las siguientes personas:

El señor Héctor Fabio Díaz Díaz, quien sobre lo ocurrido el 10 de marzo de 1998, en la cancha de fútbol del Barrio Meléndez, manifestó lo siguiente:

“(…) Nosotros, el compañero Edier Reyes, Vicente Portilla y Nelson Escobar, estábamos entrenando unos niños, tenemos una escuela de

fútbol del barrio Meléndez, cuando en horas de la noche, entre las siete u ocho de la noche sonó una explosión, según la versión era un petardo en la cual quedaron muchos niños afectados. Uno de los más afectados fue José Salinas, Luis Ernesto Ramírez, el hijo de una señora doña Rosario que le cayó una esquirla en la vista (...) PREGUNTADO: Manifieste al despacho qué actividad desempeñaba usted para el día 10 de marzo de 1998 en la cancha de Wembley. CONTESTÓ: Yo era técnico de los niños de la escuela de fútbol (...) PREGUNTADO: Manifieste al despacho (sic) cuál es la distancia que hay entre la cancha de fútbol (sic) de Wembley y la estación de Policía de Meléndez. CONTESTÓ: Pues la cancha está pegada, por ahí metro y medio la separa. PREGUNTADO: Manifieste al despacho la separación entre la cancha de fútbol y la Estación de Policía a la cual hacemos referencia que es lo que las separa a ellas. CONTESTÓ: Nada, el muro de la edificación, arriba había una malla que protegía para que no se fuera el balón dentro de la Estación (...) CONTESTÓ: Pues la vigilancia era casi nula aunque ahí se encontraba la Inspección, para ese día no había ningún Policía, había pero en la parte de adentro (...) PREGUNTADO: Manifieste al despacho si usted tuvo conocimiento de que la Policía o alguna entidad del Estado posterior al petardo colocado en la cancha de fútbol dieran alguna ayuda para los lesionados. CONTESTÓ: Hasta donde yo me he dado cuenta no. PREGUNTADO: Manifieste al despacho si después del accidente ocurrido a todos los menores lesionados como lo dijo usted anteriormente, qué medidas se han tomado por parte de la Policía ahí en la cancha de fútbol Wembley. CONTESTÓ: De requisar a la gente, ahí funciona en la Inspección una escuela e (sic) bachilleres, tienen varios agentes, ahora (sic) si por detrás mantiene uno, pero no requisan a nadie, aunque la cancha es encerrada en malla, pero entra cualquiera (...) La cancha tiene tres entradas y no hay vigilancia, prácticamente cuatro porque puertas tres y una que hay de a pie de la Inspección” (folios 260 a 264, cuaderno 2).

El señor Jorge Eliécer Manjares Valencia señaló al respecto:

“(...) Yo me encontraba en la cancha de Wembley entrandi (sic) a unos menores de edad, yo empecé a entrenar desde las cinco de la tarde hasta las siete de la noche que me dirigía a la a casa a comer algo para luego volver, estando en la casa comiendo eso a horas (sic) de las siete y treinta de la noche u ocho de la noche sucedió la explosión en la Inspección de Policía, inmediatamente corrí a la cancha para ver si se encontraban afectados niños que yo tenía entrenando en el alboroto de la gente me dirigía preguntándole a los demás muchachos que se encontraban por ahí (...) el petardo fue colocado atrás de la Inspección de Policía del barrio Meléndez, fue deteriorada la malla, y el muro de la Inspección (...) PREGUNTADO: Manifieste al Despacho a qué distancia se encuentra la cancha de fútbol Wembley de la Estación de Policía de Meléndez. CONTESTÓ: De uno a dos metros. PREGUNTADO: Manifieste al despacho que es lo que separa la cancha de Wembley de la Estación de Policía de Meléndez. CONTESTÓ: Hay una malla que se encuentra atrás de la Inspección de Policía del barrio Meléndez, hay una malla arriba, y otra abajo encerrando la cancha (...) Nunca vi seguridad en la parte de atrás de la Inspección (...) Después de lo sucedido de la explosión, sí están

colocando vigilancia a la Inspección, a la cancha no, sigue siendo la entrada libre, no hay control (...) PREGUNTADO: Manifieste al Despacho si la Inspección de Policía del barrio Meléndez prestaba vigilancia la noche cuando ustedes entrenaban. CONTESTÓ: En ningún momento, ni en la parte trasera de la Inspección (...) PREGUNTADO: Manifieste al Despacho cuántas entradas tiene la cancha de fútbol Wembley y cuántos policías la vigilan a cada entrada para antes del 10 de marzo de 1998 y después. CONTESTÓ: Tiene tres entradas, antes el 10 de marzo no había policía vigilando las entradas, después tampoco. La entrada es pública a la cancha (...)” (folios 268 a 271 cuaderno 2).

Por su parte, Edie Reyes Barrera hizo las siguientes precisiones:

“(...) Yo estaba ahí, estaba entrando con un grupo de menores que yo manejo en una escuela de fútbol en uno de los programas del club Deportivo, El Jordan del cual yo soy Presidente. Nosotros como normalmente lo hacíamos martes y jueves, comenzamos entrenamiento y a eso de las siete de la noche hubo una explosión horrible en la Inspección en la parte de atrás de la Estación de Meléndez, eso relampego (sic) y la onda explosiva subió por una malla que tiene la Inspección para que caigan los balones y la onda explosiva removió toda la tierra de la cancha, y se movió como si fuera un terremoto, volaron muchas esquirlas de la parte de atrás que cayeron en muchos de los niños que estaban allí. Hubo varios heridos, muchos con el problema de los oídos porque estaban aturcidos, yo quedé afectado durante varios días, hubo varios niños perjudicados, (...) Estuvimos un tiempo en que no volvimos a entrenar, el remesón fue tan duro que se sintió en toda la comuna y fuera de la comuna, y en otros barrios cercanos. Nosotros pensamos que hay una responsabilidad de quienes deberían de estar encargados de la seguridad en un sitio donde se hace deporte con tanto niño, como es posible que en una inspección no haya servicio de vigilancia adecuado, para prevenir estos hechos como ahí entra tanta gente, los policías daban ronda pero esporádicamente, por lo regular permanecían en la parte de adelante, no se restringía el acceso sólo cuando hay actividades de feria, eso hay un manejo por parte de un comité pero no se cierra y cuando se trató de cerrarlo rompieron las cadenas (...) PREGUNTADO: A qué distancia se encuentra la cancha de fútbol Wembley de la Estación de Policía de Meléndez. CONTESTÓ: Está ahí pegado, más o menos tres metros. PREGUNTADO: Manifieste al Despacho qué es lo que separa la cancha de Wembley de la Estación de Policía de Meléndez. CONTESTÓ: Hay unos muros, una biga, encima de ella hay una malla de alambre y después sigue la pared de la Inspección (...) es la cancha de Wembley, y la portería que está al lado de la Inspección de Policía de Meléndez, ahí fue donde colocaron el petardo (...) Toda la gente dijo que iba dirigido contra la Inspección de Policía del barrio Meléndez, yo también creo que si porque para quién más, si nosotros estábamos entrenando. PREGUNTADO: Manifieste al despacho cuántas entradas tiene la cancha de fútbol Wembley y cuántos policías la vigilan a cada una de ellas para la época del 10 de marzo de 1998, y para después de esa fecha. CONTESTÓ: Tiene tres entradas y pues antes no eran vigiladas, solamente la que era al lado de la Inspección

porque queda en toda la entrada a la Inspección, y en la actualidad porque ahí mantienen muy pendientes en el día, pero no vigilan, solamente hacen presencia, en la noche sólo la que está al lado de la Inspección es vigilada, esa se cierra (...)" (folios 272 a 276, cuaderno 2).

Los recortes de prensa visibles a folios 132 a 136 del cuaderno 2, aportados con el escrito de la demanda, no serán tenidos en cuenta, toda vez que en relación con el valor probatorio de tales documentos, la Sala ha manifestado que las informaciones publicadas en diarios no pueden ser consideradas pruebas testimoniales porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio -artículo 228 del C.P.C.-, por lo que sólo pueden ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido<sup>2</sup>.

Según lo dicho por los citados testigos, quienes para la época de los hechos se dedicaban a entrenar niños en la cancha de fútbol denominada "Wembley" del Barrio Meléndez, en la ciudad de Cali, contigua a una Estación de Policía, el 10 de marzo de 1998, cuando eran aproximadamente las 7:30 de la noche, escucharon una fuerte explosión en el escenario deportivo, la cual produjo heridas de consideración a varios de los menores que se encontraban en ese momento practicando deporte, así como innumerables daños materiales causados a las edificaciones cercanas.

Aseguraron que se trató de un petardo dirigido contra la Estación de Policía del Barrio Meléndez, contigua a la cancha de fútbol en la cual los menores lesionados practicaban deporte, y que se encuentran separadas por una malla. Agregaron que la cancha tiene cuatro entradas, pero que sólo existía vigilancia en la puerta contigua al Destacamento de Policía, pues la gente entra libremente sin ser requisada, y que el artefacto explosivo fue colocado en la parte posterior de la estación de policía, aprovechando que en ese momento no había seguridad en la cancha de fútbol, cuya entrada era libre por tratarse de un escenario público.

A su turno, Fabián Salguero González, José Rodrigo Criollo Delgado, Adalberto Marín Suárez, Yolanda Patiño Páez, Giovanni Andrade de Correa, Lucía Aricada de Ramos, Rosario Dolores Cuaspu, Luz Marina Osorio Grisales, Ninfa María Quintero Plaza, Oscar Hernán Rengifo Malaver, Luis Humberto Colorado,

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de junio de 2000, expediente 13338; sentencia de 25 de enero de 2001, expediente 11413; auto de 10 de noviembre de 2000, expediente 18298.

José Alexander Cáceres Mateus, Myriam Carvajal Calderón, Humberto Sanmiguel Ramírez, Teresa de Jesús Zuluaga de Sanmiguel, Liliana Silva de Navia, Lucy Carvajal Calderón, Patricia Ibáñez Gaviria, Alba Teresa Murcia Felantana, Luis Fernando Ibáñez Gaviria, María Patricia Capera Yara, Carley Acevedo Alvarez, Gonzalo Emiro Jácome Segura, Argelia Mondragón de Sandoval, Héctor Fabio Díaz Díaz, Jorge Eliécer manjares Valencia Edie Reyes Barrera, Fabiola Realpe Calvache, Julio Manuel Parra Campos, Carlos Alberto Cobo Toro, manifestaron que escucharon un fuerte estruendo, constatando que se trataba de un petardo colocado en la parte posterior de la Estación de Policía del Barrio Meléndez y que al parecer estaba dirigido contra dicho destacamento. Relataron acerca de las consecuencias y secuelas que el estallido del artefacto explosivo dejó en los menores lesionados y sobre las relaciones de éstos con sus padres, hermanos, abuelos y demás familiares que concurrieron al proceso (folios 3 a 81, 243 a 276, cuaderno 2).

Mediante comunicación de 15 de junio de 1999, la Policía Metropolitana de Cali le informó al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, *“que revisados los archivos y libros radicadores de la Unidad, no aparece que se haya adelantado investigación disciplinaria o administrativa alguna por el atentado terrorista realizado a las instalaciones de la Subestación Meléndez, en hechos sucedidos el día 10 de Marzo de 1998”* (folio 277, cuaderno 2).

Los actores solicitaron que se juzgara la conducta de la Administración con fundamento en un régimen de daño especial, toda vez que personas inocentes resultaron afectadas como consecuencia de un ataque dirigido contra la Fuerza Pública, y lo cierto es que éstas no tenían por qué soportar los daños y perjuicios derivados del el accionar terrorista dirigido contra Instituciones del Poder Público.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, declaró la responsabilidad de la accionada y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con fundamento en un régimen de riesgo excepcional, el cual, según dijo, fue creado por la ubicación en ese lugar de la Estación de Policía que resultó atacada por grupos al margen de la ley.

Valorado en su conjunto el material probatorio debidamente aportado al proceso, no es posible deprecar en este caso la responsabilidad de la entidad demandada por los hechos que se le endilgan, de tal suerte que la decisión

proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, mediante la cual fue condenada la entidad demandada al pago de perjuicios, será revocada, por las razones que se exponen a continuación:

Se encuentra acreditado en el plenario que las lesiones que sufrieron los menores que se encontraban jugando fútbol el 10 de marzo de 1998, en la cancha denominada "Wembley" del Barrio Meléndez, en la ciudad de Cali, obedecieron a una acción deliberada de terceras personas que colocaron un petardo en ese lugar, cuyo objetivo habría sido la Estación de Policía, contigua al escenario deportivo; es decir, se trató de un hecho exclusivo y determinante de un tercero, que exime de responsabilidad a la entidad demandada.

Ninguna de las pruebas que se aportaron al plenario permite inferir que dicho ataque hubiese ocurrido en circunstancias que permitan considerar que, a pesar de haber sido causado por personas ajenas a la Administración, sea ésta la que deba asumir responsabilidad por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de dicho accionar, en la medida en que no se evidenció falla alguna del servicio por parte de la entidad demandada.

Y si bien algunos de los testigos que declararon en el proceso acusaron la falta de vigilancia y control por parte de los miembros de la Estación de Policía del Barrio Meléndez, cuyas afirmaciones no aparecen respaldadas por otros medios de prueba, lo cierto es que el artefacto explosivo fue puesto en una cancha de fútbol, la cual se encontraba ubicada al respaldo del destacamento policial, cuyo ingreso era libre al público y se realizaba a través de cuatro entradas o puertas, lo cual tornaba imposible que se requisara a todas y cada una de las personas que ingresaban a diario en gran número a dicho lugar, además, ninguna de las pruebas arrojadas al proceso deja entrever que para la época de los hechos existían amenazas contra la Estación de Policía del Barrio Meléndez, mucho menos las circunstancias de orden público imperantes en la zona hacían presagiar un atentado como el cometido contra dicha institución policial y que el petardo fuese dejado abandonado en una cancha de fútbol atiborrada de gente.

El material probatorio revela con toda claridad que se trató de un acto indiscriminado cuyo objetivo no era otro que el de alterar el orden público. Como lo ha precisado la Corporación en otros pronunciamientos, 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 demencial de la delincuencia organizada.

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, es el aplicable a situaciones de hecho caracterizadas por la violencia o fuerza de la conducta desplegada, cuyo contenido o finalidad no es otro que el 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 que concurren los elementos estructurales de la responsabilidad civil extracontractual, es decir, el hecho, el daño y el nexo causal entre los dos anteriores, cuando quiera 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.

La responsabilidad del Estado resulta comprometida cuando se acredita la existencia de un daño antijurídico, es decir, aquel que el afectado no tiene el deber jurídico de soportar; una falla del servicio por el defectuoso, tardío o inexistente cumplimiento de las funciones o deberes a cargo de la Administración; y el nexo o relación de causalidad entre el uno y el otro, lo que implica necesariamente demostrar que fue esa falla en la prestación del servicio la que produjo el daño antijurídico. A su turno, la Administración se exonera de responsabilidad demostrando que obró diligentemente, es decir, que su proceder fue correcto y adecuado y que no incurrió en falla alguna del servicio, o acreditando la presencia de una causa extraña como lo es la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o la culpa también exclusiva de un tercero, circunstancias que enervan la responsabilidad de la accionada.

En el *sub lite*, ninguna prueba permite inferir que existían amenazas contra la Estación de Policía del Barrio Meléndez, mucho menos el material probatorio deja entrever antecedentes que llevaran a pensar a las autoridades sobre la posibilidad o inminencia de un ataque terrorista, situaciones estas que sin duda

habrían ameritado la implementación de medidas extremas de seguridad por parte de la demandada, pero lo cierto es que nada de ello ocurrió. Se requiere que la situación de amenaza o vulneración sea cierta, concreta, determinada y, por lo tanto, previsible atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrollan los hechos. Siendo ello así, se descarta que el artefacto explosivo puesto en la cancha de fútbol denominada Wembley, contigua a la Estación de Policía del Barrio Meléndez, obedeciera a la presencia de una falla en la prestación del servicio imputable a la accionada.

La parte actora estimó que la responsabilidad de la Administración resultaba comprometida en este asunto bajo el régimen de daño especial, esto es cuando la conducta desarrollada por la autoridad pública es lícita, regular, ajustada al ordenamiento jurídico, pero que sin embargo ha causado un daño en cumplimiento de sus deberes, surgiendo la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados bajo el entendido de que se ha presentado un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas en cuanto una o varias personas en particular han sufrido un detrimento en aras del interés común o colectivo<sup>3</sup>.

Esta anormalidad y especialidad del perjuicio es, precisamente, la que conlleva a un rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas. Es posible considerar como legítimas las imposiciones que puedan ser ubicadas dentro de los parámetros que, de acuerdo con la jurisprudencia, acepta el principio de igualdad ante las cargas públicas; y, en este mismo sentido, el Estado deberá responder cuando quiera que una actividad administrativa haya ocasionado un grado de perjuicio que exceda el ámbito de molestia que debe ser soportado. La igualdad, y como se antepuso, su manifestación en el equilibrio de las cargas públicas, aparece como el bien jurídico a restituir en estos casos, fruto directo de postulados equitativos a los que repugna, como lo expresan el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los eventos de extrema desigualdad en la repartición de las cargas públicas<sup>4</sup>.

Sin embargo, en el *sub lite*, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos del 10 de marzo de 1998 en el Barrio Meléndez de la ciudad de Cali, no hubo en estricto sentido intervención o participación de autoridad pública alguna, si se tiene en cuenta que el autor del

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 17 de marzo de 2010, expediente 17.925

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 3 de mayo de 2007, exp. 16.696. Ver Sentencia de 16 de julio de 2008, exp. 15.821.

petardo que produjo lesiones a varios menores de edad, fue obra de grupos al margen de la ley, de tal suerte que los resultados nocivos de dicho accionar no se le pueden trasladar a la entidad demandada, salvo que se hubiese acreditado que tal hecho obedeció a la presencia de una falla en la prestación del servicio, lo cual, como se anotó, no se encuentra acreditada en el plenario.

La sala tampoco comparte las razones esgrimidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, en cuanto declaró la responsabilidad de la entidad demandada con fundamento en un régimen de responsabilidad de riesgo excepcional<sup>5</sup>, al considerar que la ubicación de la Estación de Policía del Barrio Meléndez creó un riesgo injustificado, pues, en un evento como el que se analiza, no puede en rigurosa lógica afirmarse que fue la autoridad pública demandada la que creó unas condiciones o una situación particularmente peligrosa o riesgosa, en la medida en que fueron terceros, ajenos a todo cauce legal, que hicieron detonar un artefacto explosivo en una cancha de fútbol atiborrada de gente, la cual colindaba con el destacamento policial aludido.

La situación sería distinta si las personas resultan lesionadas porque las autoridades omitieron implementar las medidas de seguridad necesarias, a pesar de tener pleno conocimiento de que un acto de esa naturaleza se llevaría a cabo y no hubiesen hecho nada para evitarlo, caso en el cual se configuraría una falla en la prestación del servicio por omisión y abriría paso a que se desencadenara la responsabilidad del Estado y, por ende, a que se indemnizaran los perjuicios que ello hubiere causado, pero este no es el caso, por las razones atrás anotadas.

Hechas las anteriores precisiones, para la Sala no tienen vocación de prosperidad las pretensiones formuladas en la demanda por los actores, si se tiene en cuenta que las lesiones que sufrieron los menores que resultaron afectados en la cancha denominada “Wembley” del Barrio Meléndez, obedecieron al hecho exclusivo y determinante de un tercero, configurándose de esta manera una causa extraña, que exime de responsabilidad a la entidad enjuiciada por los hechos que se le imputan.

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

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 16 de julio de 2008, expediente 15.821

costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, nadie actuó de esa manera, razón por la cual no habrá lugar a imponerlas.

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

**FALLA:**

**1. REVÓCASE** la sentencia de 28 de diciembre de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión; en su lugar,

**2. NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**3. ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

**4.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**GLADYS AGUDELO ORDÓÑEZ**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**SALVAMENTO DE VOTO DEL DOCTOR HERNAN ANDRADE RINCON**

**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Fuerza pública / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Lesiones causadas a menores por atentado terrorista contra la Estación de Policía de Meléndez / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Ausencia del servicio / REGIMEN APLICABLE - Títulos de imputación de naturaleza objetiva por rompimiento de las cargas públicas. Reiteración jurisprudencial**

La decisión adoptada por la Sala parte de señalar que, pese a encontrarse acreditada la existencia de un ataque por medio de artefacto explosivo contra una estación de policía, no era posible imputar responsabilidad patrimonial al Estado en dicho caso ya que el ataque resultaba imprevisible y por cuanto, además, se

hacía imposible adecuar en tal evento un título de imputación objetivo. (...) De las afirmaciones realizadas en la providencia adoptada por la Sala y que dan lugar al presente salvamento, con todo respeto debo apartarme pues considero que restringen inadecuadamente el marco de los títulos de imputación aplicables a casos como el que hoy se estudia en tanto lleva a entender como una única posibilidad o título de imputación de responsabilidad estatal la falla en el servicio, alejándose de esta manera de la jurisprudencia decantada por la Sección Tercera sobre la materia (...) Responsabilidad del Estado por atentados terroristas dirigidos directamente contra sus instituciones. Evolución Jurisprudencial. En ausencia de falla del servicio la Sección Tercera ha dirimido este tema bajo títulos de naturaleza objetiva. (...) ha sido una constante de la Sección el recurrir en estos casos a títulos de imputación de naturaleza objetiva, siempre bajo un supuesto fundamental como es, el rompimiento de las cargas públicas que deben asumir los particulares afectados en este tipo de situaciones irregulares. (...) a mi juicio, es claro que en aquellos atentados terroristas en los cuales no ha mediado una falla del servicio, la responsabilidad del Estado no deviene del incumplimiento de sus deberes, sino de la prevalencia de los principios constitucionales de la solidaridad y la equidad que informan la estructura de valores del Estado Social de Derecho, que se ha dejado de lado en la visión que anima la sentencia de la cual hoy me aparto. En síntesis, estimo que en el expediente estaba debidamente acreditado, como en efecto lo reconoció la Sala, que el atentado terrorista tuvo como objetivo directo la Estación de Policía del Barrio Meléndez de la ciudad de Cali, situación que obligaba al Estado a responsabilizarse por los daños causados a los particulares afectados con tal ataque, por lo que se debió acceder a las pretensiones de la demanda como lo hizo el a quo.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejera ponente (E): GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ**

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil once (2011)

**Radicación número: 76001-23-31-000-1998-00697-01(20758)**

**Actor: JOSE IGNACIO SALINAS TORIJANO Y OTROS**

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

## **SALVAMENTO DE VOTO**

Con todo respeto me permito manifestar las razones que me llevan a salvar el voto frente a la decisión adoptada por la Sala y que se contiene en la providencia de 11 de agosto de los corrientes, por la cual se revocó la sentencia de 28 de

diciembre de 2000 dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión.

La decisión adoptada por la Sala parte de señalar que, pese a encontrarse acreditada la existencia de un ataque por medio de artefacto explosivo contra una estación de policía, no era posible imputar responsabilidad patrimonial al Estado en dicho caso ya que el ataque resultaba imprevisible y por cuanto, además, se hacía imposible adecuar en tal evento un título de imputación objetivo. Así se expresó tal criterio en la sentencia:

*“Se encuentra acreditado que las lesiones que sufrieron los menores que se encontraban jugando fútbol el 10 de marzo de 1998, en la cancha denominada “Wembley” del Barrio Meléndez, en la ciudad de Cali, obedecieron a una acción deliberada de terceras personas que colocaron un petardo en ese lugar, cuyo objetivo habría sido la estación de Policía contigua al escenario deportivo; es decir, se trató de un hecho exclusivo y determinante de un tercero, que exime de la responsabilidad a la demandada.*

*“La parte actora estimó que la responsabilidad de la Administración resultaba comprometida en este asunto bajo el régimen de daño especial (...)*

*“(…) en el sub lite, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos del 10 de marzo de 1998 en el Barrio Meléndez de la ciudad de Cali, no hubo en estricto sentido intervención o participación de autoridad pública alguna, si se tiene en cuenta que el autor del petardo que produjo lesiones a varios menores de edad, fue obra de grupos al margen de la ley, de tal suerte que los resultados nocivos de dicho accionar no se le pueden trasladar a la entidad demandada, salvo que se hubiese acreditado que tal hecho obedeció a la presencia de una falla en la prestación del servicio, lo cual como se anotó, no se encuentra acreditada en el plenario.*

*“La Sala tampoco comparte las razones esgrimidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, en cuanto declaró la responsabilidad de la entidad demandada con fundamento en un régimen de responsabilidad de riesgo excepcional, al considerar que la ubicación de la Estación de Policía creó un riesgo injustificado, pues, en un evento como el que se analiza, no puede en rigurosa lógica afirmarse que fue la entidad pública demandada la que creó unas condiciones o una situación particularmente peligrosa o riesgosa, en la medida que fueron terceros ajenos a todo cauce legal, que hicieron detonar un artefacto explosivo en una cancha de fútbol atiborrada de gente, la cual colindaba con el destacamento policial aludido.*

De las afirmaciones realizadas en la providencia adoptada por la Sala y que dan lugar al presente salvamento, con todo respeto debo apartarme pues considero que restringen inadecuadamente el marco de los títulos de imputación aplicables a casos como el que hoy se estudia en tanto lleva a entender como una única

posibilidad o título de imputación de responsabilidad estatal la falla en el servicio, alejándose de esta manera de la jurisprudencia decantada por la Sección Tercera sobre la materia, tal y como pasa a verse.

**Responsabilidad del Estado por atentados terroristas dirigidos directamente contra sus instituciones. Evolución Jurisprudencial. En ausencia de falla del servicio la Sección Tercera ha dirimido este tema bajo títulos de naturaleza objetiva.**

El debate sobre la responsabilidad estatal en casos como el que hoy se estudia, ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Sección, situación comprensible en un país como el nuestro, el cual se ha caracterizado por la presencia de constantes tipos de enfrentamientos y ataques en contra del Estado, los cuales se han realizado a través del tiempo por grupos de diversa índole.

Sin embargo, pese a la abundante jurisprudencia sobre la materia, cabe anotar que se observa en torno a él la presencia de un problema recurrente que surge al momento de encuadrar el juicio de responsabilidad, dificultad que se concreta en que el daño por el cual se reclama indemnización en estos casos ha sido causado, en la mayoría de los casos, por el actuar de los grupos subversivos y no por el de los agentes del Estado, con lo que, aparentemente, se estaría en presencia de una causal eximente de responsabilidad como es el hecho de un tercero.

Es, precisamente, por lo anterior que ha sido una constante de la Sección el recurrir en estos casos a títulos de imputación de naturaleza objetiva, siempre bajo un supuesto fundamental como es, el rompimiento de las cargas públicas que deben asumir los particulares afectados en este tipo de situaciones irregulares. Es así como, en sentencia del 29 de abril de 1994, en un caso relativo a los perjuicios sufridos por una persona como consecuencia de la explosión de un carro bomba que era manipulado por la guerrilla cerca de un cuartel militar, se dijo:

*“La actividad de la fuerza pública y la ubicación de sus instalaciones era legítima y en beneficio de la comunidad, pero como por razón de ellas el actor sufrió un daño que desborda y excede los límites que normalmente están obligados a soportar los administrados, la indemnización de los perjuicios correrá a cargo del Estado...”<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Expediente 7136.

Dicho planteamiento sería precisado meses después, en el sentido de indicarse como fundamento de la imputación los principios de solidaridad y equidad que tienen asiento en la Carta Política, bajo la óptica de la teoría del daño especial derivado de la existencia de un conflicto armado entre grupos insurgentes y el Estado respecto del cual se tornaba notoriamente injusto que los habitantes - víctimas inocentes- tuvieran que soportar solos el daño que se les irrogaba. Así lo consideró la Sección en sentencia de 23 de septiembre de 1994<sup>7</sup> y razonó entonces como sigue:

*“Ahora bien: si en ese enfrentamiento propiciado por los terroristas, contra la organización estatal, son sacrificados ciudadanos inocentes, y se vivencia que el OBJETO DIRECTO de la agresión fue UN ESTABLECIMIENTO MILITAR DEL GOBIERNO, UN CENTRO DE COMUNICACIONES, al servicio del mismo, o un personaje representativo de la cúpula administrativa, etc., se impone concluir que en medio de la lucha por el poder se ha sacrificado un inocente, y, por lo mismo, los damnificados no tienen por qué soportar solos el daño causado. En la Ley 104 de 1993, el legislador dotó al Estado colombiano de instrumentos orientados a asegurar la vigencia del Estado Social de Derecho, y a garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales, reconocidos en la Constitución de 1991. Por ello en su Título II., y bajo el rubro ‘Atención a las víctimas de atentados terroristas’, se precisa, en su artículo 18, que son ‘VICTIMAS’ ‘...aquellas personas que sufren directamente PERJUICIOS por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminado a la población’. Luego, en el artículo 19, pone en marcha los PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL y la perspectiva jurídica que informa la responsabilidad por DAÑO ESPECIAL, al disponer que las víctimas de actos terroristas ‘... recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que HAYAN SIDO MENOSCABADAS POR LA ACCION TERRORISTA..’ La filosofía jurídica que informa la anterior normatividad se alimenta de saque (sic) es esencial y vida en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades.*

Pese a la acogida inicial que tuvieron tales planteamientos en la jurisprudencia de la Sección en tanto permitían la imputación del daño al Estado garantía y prevalencia de valores constitucionales, con el transcurso del tiempo enfrentaron un problema hermenéutico como era que el daño especial, en la concepción tradicional de la Sección, requería del despliegue de una actividad legítima por parte del Estado, presupuesto que en varios casos se entendió que resultaba

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Exp 8577. Consejero Ponente Julio César Uribe Acosta.

discutible y fue por ello que la Corporación consideró oportuno modificar el título de imputación al considerar que resultaba más apropiado indicar que la responsabilidad estatal se desprendía de la creación **de un riesgo - de naturaleza excepcional-** que, aunque legítimo, rompía el equilibrio de las cargas públicas y lo dijo así:

*“La jurisprudencia allí referida ha admitido, sólo de manera excepcional, que puede imputarse responsabilidad al Estado por actos terroristas. Uno de esos eventos extraordinarios se presenta cuando la imputación deriva de la creación de un riesgo excepcional para un determinado grupo de personas, supuesto en el que no se requiere la prueba de una acción u omisión atribuible al Estado, aunque se esté delante del hecho de un tercero. Es el caso de ataques con bomba dirigidos a inmuebles oficiales, o personas representativas de funciones institucionales susceptibles de convertirse en “blanco” de la insurgencia, el narcotráfico o grupos paramilitares y que, por lo mismo, exigen del Estado una especial protección. En una palabra, aunque el daño fuere causado por un tercero, este se imputa al Estado en tanto que generó el riesgo; así para los habitantes cercanos de dichos inmuebles, su sola presencia constituye un riesgo excepcional y -por lo mismo- de presentarse el daño, este no viene a ser nada distinto que la “materialización” del riesgo al que ha sido expuesto el administrado<sup>8</sup>.*

La concepción del riesgo excepcional, así planteada, gobernó durante algunos años el régimen de responsabilidad aplicable. Sin embargo, posteriormente también esta teoría comenzó a sufrir desgaste en razón de ciertos cuestionamientos dirigidos a negar que la ubicación de centros militares, como las estaciones de policía, pudieran considerarse como creadoras de riesgo de naturaleza excepcional.<sup>9</sup>

Tales dificultades teóricas hicieron que la Sección retomara nuevamente como título de imputación el Daño Especial, pero abordado desde una la visión que se apoyaba más en los valores constitucionales que se afectarían en caso de no responder el Estado, con lo que se buscó dar prevalencia a los principios de solidaridad y equidad como fundamento de la imputación jurídica en contra del Estado. Así, en efecto, se expuso la señalada concepción por parte de la Sección

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejero ponente Dr Alier Eduardo Hernández Enríquez, Sentencia de 14 de julio de 2004 . Exp 14318. En similar sentido Sentencia de 27 de noviembre de 2002, Cons Ponente María Elena Giraldo Gómez. Exp 13774.

<sup>9</sup> Sentencia de 5 diciembre de 2006, Exp 28459. La decisión fue aprobada por la Sección con una mayoría precaria de tres votos a favor contra dos salvamentos de voto del Dr Mauricio Fajardo Gómez y del Dr Ramiro Saavedra.

en el caso de una menor afectada con una granada lanzada contra unos policiales que se encontraban al interior de un domicilio particular<sup>10</sup>:-.

*“En situaciones como la estudiada el principio constitucional de solidaridad adquiere eficacia indirecta, en cuanto sirve como inspirador de la lectura y concretización de las funciones estatales, así como eficacia directa, pues funge como fundamento primordial del criterio de imputación del caso en estudio. De esta forma, la idea de solidaridad, en cuanto principio constitucional que sirve como fundamento del daño especial, debe inspirar una lectura del mismo que cumpla con el contenido que se deriva de un Estado Social, esto es, que aplique criterios de igualdad real y justicia material en sus distintas instituciones, entre ellas la de la responsabilidad estatal.*

*“En resumen, el utilizar el daño especial como criterio de imputación en el presente caso implica la realización de un análisis que, acorde con el art. 90 Const., tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrió la niña Angélica María Osorio; que asuma que el daño causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea de la administración pública, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que, como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad”.*

Tal posición la Sección la utilizaría también para el caso de ataques guerrilleros a las Estaciones (o “Puestos”) de Policía, Así en providencia de 2 de octubre de 2008, al examinar los resultados de una ofensiva contra la Estación de Policía de La Cruz, Nariño, ocurrida entre el 15 y el 17 de abril de 2002, se expuso<sup>11</sup>:

*“En el caso no podría imputarse la responsabilidad del Estado por falla del servicio, teniendo en cuenta que el ataque fue perpetrado por un grupo guerrillero, sin que haya obedecido a alguna conducta omisiva de la autoridad demandada; y tampoco podría adecuarse bajo el régimen de riesgo excepcional invocado por los demandantes, al no poder afirmarse que la autoridad pública haya creado unas condiciones o una situación particularmente peligrosa o riesgosa, pues queda claro que fueron guerrilleros de las FARC quienes iniciaron el ataque contra la estación de policía del Municipio de La Cruz.*

***“Hechas las anteriores precisiones, la Sala abordará el estudio del presente asunto bajo la óptica del régimen de daño especial, tomando como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron las víctimas, como consecuencia del ataque guerrillero contra la base de la Policía Nacional en el municipio de La Cruz, Departamento de Nariño,***

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 2007, exp. 16695, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>11</sup> Acción de grupo radicada 52001-23-31-000-2004-00605-02(AG) con ponencia de la Dra Myriam Guerrero de Escobar.

***asumiendo el daño causado desde un punto de vista jurídico, como fruto de la actividad lícita del Estado...***

*“...considerar los actos de terrorismo como el hecho exclusivo de un tercero, en términos del nexo de causalidad, implicaría condenar a la población a la impotencia, dado que el Estado tiene el deber jurídico de protegerla, por ejercer el monopolio legítimo de la fuerza, encarnado en sus fuerzas militares y de policía.*

*“Por las razones anteriores, el título de imputación de responsabilidad del Estado, en este caso es el de daño especial, que además se ajusta al artículo 90 constitucional al tomar como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron los demandantes; y que implica la obligación jurídica del Estado equilibrar nuevamente las cargas, que debieron soportar, en forma excesiva, algunos de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad”.*

Así las cosas, a mi juicio, es claro que en aquellos atentados terroristas en los cuales no ha mediado una falla del servicio, la responsabilidad del Estado no deviene del incumplimiento de sus deberes, sino de la prevalencia de los principios constitucionales de la solidaridad y la equidad que informan la estructura de valores del Estado Social de Derecho, que se ha dejado de lado en la visión que anima la sentencia de la cual hoy me aparto.

En síntesis, estimo que en el expediente estaba debidamente acreditado, como en efecto lo reconoció la Sala, que el atentado terrorista tuvo como objetivo directo la Estación de Policía del Barrio Meléndez de la ciudad de Cali, situación que obligaba al Estado a responsabilizarse por los daños causados a los particulares afectados con tal ataque, por lo que se debió acceder a las pretensiones de la demanda como lo hizo el a quo.

Respetuosamente,

**HERNAN ANDRADE RINCON**