

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Accede, condena. Caso ataque guerrillero, toma guerrillera a estación de policía y población de Silvia, Cauca / DAÑO ESPECIAL - Daño en vivienda de ciudadana por ataque de grupos subversivos. Daño causado por un tercero**

En cuanto al título de imputación como herramienta de motivación que debe ser aplicado para dar respuesta al caso concreto, la Sala considera que, en aras de materializar el valor justicia, la responsabilidad del Estado en este caso se ha comprometido a título de daño especial, por entenderse que no hay conducta alguna que pueda reprochársele a entidad demandada, quien actuó dentro del marco de sus posibilidades, así como tampoco se puede reprochar la conducta de la actora, quien se presenta como habitante del pequeño poblado de Silvia, víctima indirecta de un ataque dirigido contra el Estado, cuyo radio de acción no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil y que, en tales circunstancias le causó un perjuicio en un bien inmueble de su propiedad, trayendo para ella un rompimiento de las cargas públicas que debe ser indemnizado. (...) En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual, no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y, que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado". **NOTA DE RELATORIA:** Con salvamento de voto de los consejeros Carlos Alberto Zambrano Barrera, Mauricio Fajardo Gómez y aclaración de voto del consejero Danilo Rojas Betancourth.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SALA PLENA**

**Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON**

Bogotá D. C., veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012).

**Radicación número: 19001-23-31-000-1999-01214-01(23219)**

**Actor: CARMEN LINA QUIGUANAS**

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

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 23 de abril de 2002 por el Tribunal Administrativo del Cauca, por medio de la cual se hicieron las siguientes declaraciones:

*“1°. Declárase a la Nación Ministerio de Defensa – Policía Nacional, administrativamente responsable de los daños causados al bien inmueble de propiedad de la señora CARMEN LINA QUIGUANAZ (sic), ubicado en la población de Silvia - Departamento del Cauca, en hechos ocurridos el 19 de Mayo de 1.999, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*“2°. En consecuencia condénase in genere a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, a pagar indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, a la señora CARMEN LINA QUIGUANAZ (sic), en cuantía que se determinará por vía incidental.*

*3°. Niéganse las demás pretensiones de la demanda.*

*4°. Envíese copia de esta providencia, con constancia de su notificación y ejecutoria al MINISTERIO DE DEFENSA, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, A LA DIRECCION DE LA POLICIA NACIONAL, y a la Procuraduría General de la Nación”.*

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

La señora **CARMEN LINA QUIGUANAS**, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa instaurada en contra de la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL**-<sup>1</sup>, solicita se la declare administrativa y civilmente responsable de todos los daños y perjuicios materiales que le fueron causados, con motivo de la destrucción del inmueble de su propiedad, en hechos sucedidos el día 19 de mayo de 1.999 en la población de Silvia (Departamento del Cauca), al presentarse un enfrentamiento armado entre miembros de la guerrilla y policiales acantonados en la Estación de Policía de la citada población, hechos que, afirma la demanda, constituyen un riesgo especial y una falla presunta y probada en el servicio, atribuible a la Policía Nacional.

Consecuentemente, solicita se la condene a pagar por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$30.000.000, por concepto de la destrucción de la vivienda, gastos judiciales, honorarios de abogado y, en general, todos los gastos sufridos por la demandante.

Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones expuso los que la Sala se permite resumir de la manera que sigue:

- Que es propietaria de un lote de terreno y la edificación sobre él construida, ubicada en la carrera 2 #11-35 de la población de Silvia, inmueble que adquirió mediante Escritura Pública #154 del 30 de junio de 1.999 de la Notaría Unica de

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 11 C1

Silvia, inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria #134-0009966 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la citada población.

- Que el día 19 de mayo de 1.999, en horas de la noche, se produjo una incursión guerrillera a la población de Silvia, presentándose un enfrentamiento armado entre los subversivos y el grupo de policías que se encontraban acantonados en la Estación de Policía de la localidad, ataque que, a pesar de ir dirigido contra la institución policial, ocasionó graves consecuencias de pérdidas humanas y materiales en los habitantes del lugar, en especial a quienes vivían aledaños al cuartel.

- Que en esos hechos, resultó parcialmente destruida la vivienda propiedad de la señora CARMEN LINA QUIGUANAS

La demanda, así formulada, fue presentada el 25 de agosto de 1.999<sup>2</sup> y admitida por auto del 29 de septiembre de 1.999<sup>3</sup>. Notificada tanto a la entidad demandada como al Ministerio Público el 6 de octubre del mismo año<sup>4</sup>.

## **2. Trámite en primera instancia**

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional dio contestación a la demanda para oponerse a las pretensiones<sup>5</sup>. Propuso la excepción denominada hecho de un tercero, en razón a que los daños a la vivienda de la demandante fueron causados por el ataque de la guerrilla. Afirma que no sería viable referirse a una supuesta falla en el servicio, ya que, por el contrario, los policías, de manera heroica y en condiciones de total inferioridad numérica, resistieron hasta el último minuto el desproporcionado ataque terrorista.

El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante auto del 10 de abril de 2.000<sup>6</sup>, abrió el proceso a pruebas ordenando la práctica de las pedidas tanto por la parte demandante como por la entidad demandada.

Concluido el período probatorio, por auto de 29 de septiembre de 2000 corrió traslado a las partes para alegar de conclusión<sup>7</sup>, sin que ninguna de las partes hiciera uso de esta oportunidad procesal.

## **3. La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante sentencia proferida el 23 de abril de 2002, accedió a las pretensiones de la demanda<sup>8</sup>. Declaró administrativamente responsable a la entidad demandada de los daños causados al bien inmueble de propiedad de la accionante y, en consecuencia, la condenó in genere a pagar los perjuicios materiales causados, cosa que hizo en la modalidad de daño emergente, en cuantía que se determinará por vía incidental.

Para arrimar a tal conclusión, razonó de la manera siguiente:

---

<sup>2</sup> Folio 24 C1

<sup>3</sup> Folio 26 C1

<sup>4</sup> Folios 31 y 32 C1

<sup>5</sup> Folio 38 C1

<sup>6</sup> Folio 44 C1

<sup>7</sup> Folio 58 C1

<sup>8</sup> Folio 65

#### **“4. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.**

*Es para el Tribunal suficiente prueba el informativo policial arriba transcrito, lo que sumado a la constancia expedida por el Señor Secretario de Planeación del Municipio de Silvia sobre los daños sufridos en la residencia de la actora, con lo cual se establece sin lugar a dudas que el día 19 de Mayo de 1.999 la población de Silvia-Municipio de Silvia-Cauca, fue objeto de un ataque subversivo, perpetrado específicamente sobre la sede de la Estación de Policía que funciona en dicho lugar, la Caja Agraria y otras entidades públicas, actuación ésta que causó serios perjuicios en el inmueble destinado para tal fin y en inmuebles aledaños, uno de estos últimos correspondientes a la residencia de la actora del presente proceso.*

*Sobre tema similar se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, en sentencia del 5 de julio de 1.991, expediente Nro. 1082, Actor Aníbal Orozco Cifuentes, Consejero Ponente Dr. DANIEL SUAREZ HERNANDEZ, en los siguientes términos:*

*(...)*

*“Siguiendo los lineamientos anteriores, se tiene que aplicación (sic) de la Teoría del Daño Especial, en el caso de autos el Estado deberá responder por los perjuicios causados con ocasión del ataque guerrillero perpetrado el día 1 de Mayo de 1.999 en la población de Silvia-Municipio de Silvia-Departamento del Cauca, determinándose la responsabilidad en la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL.*

#### **“5. LOS PERJUICIOS**

##### **5.1. PERJUICIOS MATERIALES**

*Solicita la actora se le reconozca a su favor los perjuicios materiales tanto por concepto de DAÑO EMERGENTE como de LUCRO CESANTE.*

*(...)*

*Como bien puede apreciarse, no existe duda de que la residencia de la actora sufrió daños con ocasión de la incursión guerrillera ocurrida el 19 de mayo de 1.999, sin embargo encuentra la Sala que los peritos no señalan razonadamente cual (sic) es el origen de los \$20.500.000 que estiman como valor de la reparación del inmueble, ni especifican los ítems a que corresponderían los mismos, teniendo en cuenta los precios en el mercado, globalizando una suma sin tener en cuenta ningún soporte que permita establecer la veracidad de la misma y desconociendo el contenido de las declaraciones arriba referidas que permiten establecer que hubo daños pero no de la magnitud que pretenden presentar los peritos, quienes dicen que encuentran la casa referida en estado de semidestrucción y GLOBALIZAN unos daños en la suma referida sin explicar la razón de su dicho, motivo por el cual es Tribunal (sic) desestimaré el mismo por no encontrarlo acorde a la realidad.*

*Frente a estas circunstancias en que se halla demostrado que efectivamente ocurrió un daño para la demandante, pero que no puede precisarse a cuanto (sic) asciende, es el caso proceder a decidir mediante condenación in genere para que, por la vía incidental, se entre a determinar el monto del daño causado a reparar, como en efecto se hará”.*

#### **4. El recurso de apelación**

La Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional interpuso recurso de apelación en contra de la providencia de primera instancia<sup>9</sup>.

La entidad demandada cuestionó la decisión del Tribunal de proferir condena en su contra, con fundamento en la teoría del daño especial. Sostuvo que bajo el fundamento del rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas, no pueden indemnizarse todos los daños que sufran los particulares, sin que exista un título de imputación que permita atribuírselos a determinada autoridad estatal. Consideró que los atentados terroristas dirigidos indiscriminadamente contra la población resultan imprevisibles para las autoridades, a menos que se produzcan amenazas previas que permitan adoptar oportunamente medidas de protección.

#### **5. El trámite de segunda instancia**

El recurso presentado en los términos expuestos, fue admitido por auto del 11 de octubre de 2.002<sup>10</sup> y, mediante proveído del 1° de noviembre de 2.002 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo<sup>11</sup>, oportunidad procesal de la que ninguna de las partes hizo uso.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el asunto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cauca el 23 de abril de 2.002, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la pretensión mayor se estimó en la demanda en la suma de \$30.000.000 por concepto de perjuicios materiales, mientras que el monto exigido en ese año para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia era de \$18.850.000 (Decreto 597 de 1988).

### **2. Ejercicio oportuno de la acción**

Al tenor de lo previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

En el sub examine la responsabilidad administrativa que se demanda se origina en los daños producidos al inmueble propiedad de la demandante, con ocasión del

---

<sup>9</sup> Folio 77

<sup>10</sup> Folio 96

<sup>11</sup> Folio 98

ataque subversivo dirigido en contra de la Estación de Policía de Silvia (Departamento del Cauca), ocurrido el día 19 de mayo de 1.999, y como quiera que la demanda se interpuso el 25 de agosto del mismo año, resulta evidente que la acción se propuso dentro del término previsto por la ley.

### **3. Lo demostrado en el proceso. Las circunstancias en que ocurrieron los hechos. Los daños a la vivienda de la demandante.**

Obra en el expediente como prueba debidamente allegada, copia del informe de los hechos sucedidos el día 19 de mayo de 1.999 en la población de Silvia (Cauca)<sup>12</sup>, rendido por el Comandante de la Estación de Policía del lugary allegado al proceso por el Comandante del Departamento de Policía Cauca mediante oficio 863 del 8 de mayo de 2.000<sup>13</sup>, el cual en sus apartes pertinentes dice lo siguiente:

*“Comedidamente me permito informar a mi coronel que el día 190509, siendo aproximadamente las 17:30 horas, un grupo de aproximadamente 200 subversivos pertenecientes al grupo JACOBO ARENAS de las FARC, incursionó en la población de Silvia, atacando con toda clase de armas las instalaciones policiales, caja (sic) Agraria, y otras entidades públicas.*

*“Es de anotar que en el momento del ataque a las instalaciones del cuartel se encontraban cinco policiales los cuales repelieron el ataque hasta las 02:30 horas aproximadamente, hora en que las instalaciones quedaron totalmente en el suelo ya que fueron derribadas por la acción de los cilindros de gas utilizados por los subversivos. Como consecuencia de la arremetida fueron muertos los agentes....., igualmente fue herido en la pierna derecha con esquirla de granada el PT....”*

(...)

*“Después de ser derribadas las instalaciones y evacuadas por el personal que repelió el ataque, los subversivos procedieron a hurtarse el material de guerra, inteligencia y comunicaciones que más adelante se relaciona...”.*

Así mismo se tiene que el Secretario de Planeación y Coordinación del Municipio de Silvia, mediante oficio ODP 132 del 23 de mayo de 2.000<sup>14</sup> dirigido al Tribunal a quo certificó: *“que la residencia de la señora CARMEN LINA QUIGUANAS, ubicada en la carrera 2 #11-35, Barrio El Porvenir, resultó averiada en marquesinas (vidrierías) cielos rasos, y pared posterior, y eternit, en la incursión guerrillera del 19 de Mayo de 1.999, a este Municipio”.*

Con el referido oficio, allegó un croquis<sup>15</sup> indicativo de la ubicación de la Estación de Policía y de la casa de la demandante en el que señala que la distancia entre estos dos inmuebles era de 95,3 mts.

A instancia del Tribunal se recibieron los testimonios de LUIS SANTOS SAAVEDRA, GLADYS VELASCO LOPEZ, JAMES PLINIO FERNANDEZ y ELIDA VELASCO DE ROSERO<sup>16</sup>, quienes son contestes en declarar que el día 19 de mayo de 1.999 incursionó la guerrilla a la población de Silvia, lanzando pipas de

<sup>12</sup> Folio 18 C. Pbas.

<sup>13</sup> Folio 16 C.Pbas.

<sup>14</sup> Folio 68 C. Pbas.

<sup>15</sup> Folio 69 C. Pbas.

<sup>16</sup> Folios 86 a 91 C. Pbas.

gas y atacando al cuartel de la policía, ocasionando su destrucción, con lo que produjeron daños a viviendas cercanas a la estación de policía, entre ellas, la de la señora CARMEN LINA QUIGUANAS.

Con la demanda se allegaron los originales de dos certificaciones<sup>17</sup>, una expedida por el Secretario de Planeación Municipal de Silvia y, otra, por el Personero Municipal, quienes dan fe de los daños ocasionados a la vivienda de la demandante, en la incursión guerrillera del referido 19 de mayo de 1.999.

Ahora bien, en lo que hace a la titularidad del inmueble afectado, se tiene debidamente acreditado que pertenece a la señora QUIGUANAS, conclusión a la que se llega con fundamento en lo que indican las copias auténticas del folio de registro de matrícula inmobiliaria y de la Escritura Pública No 54 de 1999<sup>18</sup>, pasada en la Notaría Única del Circuito de Silvia.

Los elementos probatorios atrás referenciados permiten a la Sección tener por debidamente establecido en el proceso que el día 19 de mayo de 1999, se produjo ciertamente, como señala la demanda, un ataque subversivo contra la Estación de Policía del municipio de Silvia, en el cual resultó afectada la vivienda de la señora CARMEN QUIGUANAS, dada su cercanía con el cuartel policial.

#### **4. Responsabilidad del Estado con ocasión de los atentados terroristas dirigidos directamente contra sus instituciones. Reiteración de jurisprudencia.**

Esta Sección en sentencia de 19 de abril del presente año<sup>19</sup>, tuvo ocasión de conocer otra demanda originada en los mismos hechos a los que se circunscribe la que hoy se decide pero respecto de otro inmueble y en tal oportunidad unifico su posición en torno a las siguientes reflexiones:

*“Como sea que los hechos que dieron lugar al daño por el cual hoy se reclama ocurrieron en el marco del conflicto armado interno<sup>20</sup> y resulta evidente que es al Estado a quien corresponde la búsqueda de soluciones que conlleven a la terminación de la guerra, de ahí que debe convenirse en que se aparta de los más elementales criterios de justicia y equidad que al producirse estos ataques subversivos, el Estado no acuda a socorrer a sus víctimas...*

*“...Ahora, en cuanto al título de imputación como herramienta de motivación que debe ser aplicado para dar respuesta al caso concreto, la Sala considera que, en aras de materializar el valor justicia<sup>21</sup>, la responsabilidad del Estado*

<sup>17</sup> Folios 16 y 17 C1

<sup>18</sup> Fls 12-15 Cdno Principal

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Tercer. Sentencia de 19 de abril de 2012. Cons Ponente. Hernan Andrade Rincon. Exp 21515

<sup>20</sup> En lo que concierne a la definición de Conflicto Armado Interno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 - Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997, lo definió de la siguiente manera.

*“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. .... Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados”.*

<sup>21</sup> *De lo anterior se desprende, entonces, que el título jurídico más correcto para determinar la responsabilidad de reparar un daño será aquel que pase el análisis como el más justo. Pero ¿Qué es lo justo?. Es bien sabido que el tema es particularmente álgido en nuestros días y admite muchos enfoques de escuelas del pensamiento jurídico. No obstante si partimos de la aceptación de que la justicia es dar a cada*

*en este caso se ha comprometido a título de daño especial, por entenderse que no hay conducta alguna que pueda reprochársele a entidad demandada, quien actuó dentro del marco de sus posibilidades, así como tampoco se puede reprochar la conducta de la actora, quien se presenta como habitante del pequeño poblado de Silvia, víctima indirecta de un ataque dirigido contra el Estado, cuyo radio de acción no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil y que, en tales circunstancias le causó un perjuicio en un bien inmueble de su propiedad, trayendo para ella un rompimiento de las cargas públicas que debe ser indemnizado...*

*“...En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual, no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y, que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado”.*

En el presente evento, teniendo en cuenta que se trata de los mismos hechos y que el material probatorio allegado al expediente demuestra tanto el daño sufrido por la actora, como su causación dentro del marco del conflicto armado interno, la Sala considera que se debe llegar a idéntica conclusión que la obtenida en la ocasión atrás reseñada, esto es, la declaratoria de responsabilidad de la demandada, a título de daño especial, amén que las probanzas aportadas en esta oportunidad no permiten de ninguna manera entrever conducta reprochable de la Policía Nacional.

En consecuencia, la declaratoria de responsabilidad del Estado para eventos como el presente, se fundamenta en el deber de acompañamiento a las víctimas del conflicto, en este caso la señora CARMEN QUIGUANAS, quien se vio sometida a un rompimiento de las cargas públicas que normalmente debía asumir, concretado tal desequilibrio en el detrimento de su patrimonio al serle seriamente afectado un bien inmueble de su propiedad.

Por todo lo anterior, conforme a lo dicho, no están llamados a prosperar los argumentos de la entidad apelante tendientes a lograr la revocatoria de la sentencia de instancia y la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia como en efecto lo hará.

#### **5. 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*, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

---

*uno lo suyo según la celeberrima sentencia de Ulpiano podemos explorar una respuesta. En efecto, esta definición, permite comprender lo que es la injusticia, que contrario a reconocer el Derecho, implica desconocerlo, lesionarlo, negarlo.*

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 y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 23 de abril de 2002 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca.

**SEGUNDO:** No hay lugar a condena en costas

**COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE, PUBLIQUESE Y DEVUELVA.**

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**  
**PRESIDENTE**

**HERNAN ANDRADE RINCON**

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**  
Con salvamento de voto

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Con aclaración de voto

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**  
Con salvamento de voto

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION TERCERA**  
**SALA PLENA**

**Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 19001-23-31-000-1999-01214-01(23219)**

**Actor: CARMEN LINA QUIGUANAS**

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

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)**

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS ALBERTO  
ZAMBRANO BARRERA**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, me permito manifestar las razones que me llevan a separarme de la posición acogida por la mayoría de los miembros de la Sección Tercera en el presente asunto.

La providencia de la cual me aparto declara administrativamente responsable y condena a la entidad demandada a indemnizar a la parte demandante por los daños que sufrió el inmueble de su propiedad, con ocasión al ataque guerrillero dirigido en contra de la estación de la Policía Nacional ubicada en el municipio de Silvia (Cauca), el 19 de mayo de 1999.

En este fallo, la Sala consideró que no era posible imputar la responsabilidad del Estado por una falla en la prestación del servicio de la demandada; sin embargo, esta situación, según se afirma, no exime a ésta de responsabilidad, toda vez que, al estudiar el caso desde el enfoque de las víctimas, se puede vislumbrar que se comprometió la responsabilidad del Estado, a título de daño especial.

La responsabilidad de la administración con fundamento en un régimen de daño especial se genera cuando el Estado, a través de sus servidores, realiza una actividad legítima con la cual ocasiona un daño a miembros de la sociedad, rompiendo así el equilibrio de las cargas públicas, situación que no tiene por qué ser soportada por parte de los administrados.

Se observa, entonces, que deben existir un rompimiento en la igualdad de las cargas que los administrados deben sobrellevar y una clara relación de causalidad entre la actividad legítima desplegada por la administración y el daño que ha sufrido el perjudicado; por ende, no le serán imputables al Estado las conductas que hayan sido desarrolladas por terceros.

En el asunto *sub examine* se encuentra acreditado “... que el día 19 de mayo de 1999, se produjo, como señala la demanda, un ataque subversivo contra la Estación de Policía del municipio de Silvia, en el curso del cual resultó afectada la vivienda de la señora CARMEN LINA QUIGUANAS” (mayúsculas del texto original).

Igualmente, cabe señalar, de acuerdo con el material probatorio reseñado, que los miembros de la Policía Nacional intentaron repeler la agresión hasta que las instalaciones quedaron en el suelo, por lo que es dable afirmar que los daños que se ocasionaron a varios inmuebles del municipio de Silvia, en la fecha antes mencionada, se originaron en el ataque imprevisible que el grupo subversivo de las FARC lideró en contra de la estación de Policía ubicada en ese municipio.

Por lo anterior, resulta evidente que la actuación desplegada por los miembros de la Policía se desarrolló en concordancia con los deberes constitucionales y legales que se le han endilgado a esta institución y, por tanto, resulta equivocada la imputación de responsabilidad que se hace en cabeza de esta entidad, ya que el hecho de que ésta combata el ataque guerrillero no la hace responsable por los daños que el grupo insurgente ocasione a los habitantes del territorio.

Considero que las acciones ejecutadas por la parte demandada no ocasionaron los daños por los cuales se demandó, ni tienen una relación directa con los mismos, es decir, no existe un nexo de causalidad entre una acción u omisión de la entidad demandada y los perjuicios que debió soportar la actora en el caso concreto.

Condenar a la Policía Nacional por el hecho de participar en el enfrentamiento armado sin ser ésta la causante directa de los perjuicios, conlleva a una indeterminación en el actuar de esta entidad, ya que, si no hace frente a las instigaciones armadas, omite el cumplimiento de sus funciones, pero si las cumple podrá ser responsable de los perjuicios que sean ocasionados, por la única razón de que actuó en cumplimiento de su deber.

Resulta distinta la posición en donde se le imputa responsabilidad al Estado cuando ejecuta operaciones que buscan cumplir los deberes y obligaciones constitucionales y legales que se le han encomendado y con esta específica conducta causa un perjuicio a un ciudadano, el cual sobrepasa las cargas que toda persona debe soportar por el hecho de vivir en comunidad.

La diferencia entre uno y otro caso es, más que grande, evidente: en el primero, la administración no causa el daño con su obrar, al paso que en el segundo sí lo hace. Ante esto, cabe recordar y poner de presente que, conforme al artículo 90

de la Constitución, el Estado responde “*por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas*”, no por los daños que sean imputables a terceros, como los ocurridos en este caso y que, como quedó visto, fueron producto del ataque guerrillero, no del legítimo actuar de la Policía Nacional en defensa suya y de la población.

Por ende, los daños que deben ser indemnizados por el Estado deben provenir de situaciones en donde se encuentre plenamente probado el nexo de causalidad existente entre su propia acción u omisión en respuesta a una situación concreta y el daño que con dicha conducta se generó al administrado; así y en todo caso, los perjuicios originados en o por hechos de un tercero no tienen porque ser asumidos por el Estado y, por tanto, no pueden ser fuente de responsabilidad estatal.

Finalmente, debo resaltar que la posición aquí adoptada no conlleva un olvido de las víctimas que han sido afectadas por ataques de estos grupos subversivos. Lo que quiero destacar es que el Estado debe ser condenado patrimonialmente solamente en aquellos asuntos en los cuales se demuestre el nexo de causalidad existente entre la acción u omisión estatal con el daño sufrido; en los demás casos, deberán actuar los mecanismos que han sido creados legislativamente con el propósito de proveer asistencia a las personas que han sido afectadas con estos hechos.

En consecuencia, considero respetuosamente que la decisión tomada en la providencia de la cual me aparto debió ser revocatoria de la sentencia del 23 de abril de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, ya que, a mi juicio, no se demostraron los elementos necesarios para declarar administrativamente responsable a la entidad demandada.

En los anteriores términos dejo explicadas las razones que me llevaron a discrepar de la decisión tomada por la mayoría en la sentencia de la referencia.

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**  
**Consejero de Estado**