



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número: 52001-33-31-004-2012-00137-01 (49706)**

**Actor: MUNICIPIO DE SANTACRUZ, NARIÑO**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL Y OTRO**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

*Temas: RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE – la demanda se presentó con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011; por ende, es esta la ley aplicable a la controversia / ATAQUE GUERRILLERO - Incursión de grupo subversivo / DAÑOS CAUSADOS A LA PROPIEDAD – Destrucción de la casa comunal y del colegio Nuestra Señora de Lourdes del municipio de Santacruz, Nariño / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA – Acreditación del derecho de propiedad / ALCALDE MUNICIPAL – Además de representar y administrar el municipio, es la primera autoridad de policía y, por tanto, le corresponde conservar el orden público.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, contra la sentencia del 10 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El 7 de septiembre de 2010, en el municipio de Santacruz, Nariño, miembros del Ejército de Liberación Nacional -ELN- atacaron la sede comunal de ese ente territorial, lugar que era usado por uniformados de la Policía Nacional como cuartel. La incursión guerrillera causó graves daños en la infraestructura de la casa comunal y, por su cercanía, al colegio Nuestra Señora de Lourdes, inmuebles de propiedad del ente territorial demandante.

Se afirmó que el municipio de Santacruz no estaba en el deber de soportar los daños causados a sus bienes, pues la presencia de los uniformados en el lugar de los hechos generó un riesgo que se concretó con el ataque que se dirigió en su contra y, por ello, la Policía Nacional era la llamada a responder.



## ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito presentado el 19 de noviembre de 2012 (f. 1-6 c-1), el municipio de Santacruz, Nariño, por conducto de apoderado judicial (f. 7 c-1), presentó demanda de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y el Ministerio del Interior, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por los daños causados a la planta física del colegio Nuestra Señora de Lourdes y la sede de la casa comunal de ese municipio, bienes inmuebles que, el 7 de septiembre de 2010, resultaron gravemente afectados en su infraestructura por causa de una incursión guerrillera.

En concreto, el demandante solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*1. Declarar a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y el Ministerio del Interior administrativamente (...) responsables de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales causados al municipio de Santacruz, con ocasión de los hechos, objeto de la presente y señalados debidamente en el capítulo correspondiente.*

*2. Como consecuencia de la declaración que antecede se condene a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y el Ministerio del Interior a pagar la totalidad de los daños y perjuicios patrimoniales causados al municipio, como son la planta física que conforma el inmueble destinado a la institución educativa Nuestra Señora de Lourdes y la sede de la casa comunal, ubicadas en el corregimiento de Balalaika, del municipio de Santacruz, dado que para la fecha de los hechos este último inmueble era ocupado como cuartel de la Policía Nacional, siendo responsable extracontractualmente el Estado (...), en la forma ocurrida con el ataque guerrillero de las FARC del 7 de septiembre del 2010, en el que fueron destruidos (...) [los referidos bienes].*

*2.1. Perjuicios patrimoniales:*

*2.1.1. Daño emergente:*

*- Destrucción del colegio Nuestra Señora de Lourdes: \$375'000.000*

*- Destrucción de la casa comunal: \$384'000.000*

*TOTAL: \$759'000.000*

*2.1.2. Lucro cesante: Corresponde al grave perjuicio ocasionado al municipio y los valores que demandaría la realización de las obras [de reconstrucción] a la actualidad (...).*

*2.2. Perjuicios extrapatrimoniales:*

*2.2.1. Daño moral: Señalados en la suma de 1.000 SMLMV, por cuanto los habitantes del corregimiento, la comunidad general y las autoridades municipales se hallan atravesando situaciones de incomodidad, por los hechos objeto de la presente demanda.*

Las pretensiones se fundamentaron en los siguientes hechos:



El 7 de septiembre de 2010, en el municipio de Santacruz, Nariño, miembros del Ejército de Liberación Nacional -ELN- atacaron la sede comunal de ese ente territorial, bien inmueble que era usado por uniformados de la Policía Nacional como cuartel.

Según la demanda, la incursión guerrillera no solo cobró la vida de algunos miembros de la Policía Nacional, sino que destruyó la casa comunal donde se encontraban acantonados los uniformados y, por su cercanía, la sede del colegio Nuestra Señora de Lourdes, bienes inmuebles de propiedad del municipio de Santacruz.

Se explicó, igualmente, que el ataque armado tuvo un objetivo específico, el cual era el debilitamiento de la fuerza pública, representado por los policías que estaban ubicados en la sede comunal y, por tal razón, el municipio de Santacruz no debía asumir los daños materiales causados a sus propiedades, dado que los mismos derivaron del riesgo creado por la Policía Nacional.

## **2. El trámite en primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante providencia del 26 de noviembre de 2012, inadmitió la demanda, porque la parte actora “*no aportó los traslados y copias para archivo*” (f. 26-30 c-1). El yerro se subsanó el 10 de diciembre siguiente (f. 32-37 c-1) y, por auto del 19 de ese mismo mes y año, el *a quo* admitió la demanda (f. 39 c-1), decisión que se notificó en forma legal a las entidades demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (f. 43-49 c-1).

### **2.1. La respuesta de las accionadas**

2.1. El Ministerio del Interior contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a las pretensiones formuladas por la parte actora (f. 60-64 c-1). En síntesis, manifestó que “*los presupuestos fácticos esbozados en el libelo introductorio son ajenos a la órbita de su competencia (...), de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2893 de 2011*”, razón por la que solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.2. La Policía Nacional se opuso, igualmente, a las pretensiones de la demanda (f. 70-76 c-1). Explicó que no era posible atribuirle responsabilidad bajo ningún título de imputación, dado que el ataque guerrillero fue “*indiscriminado, sorpresivo y estuvo dirigido contra la población en general*”. Agregó que, en este caso, los daños alegados en la demanda fueron causados por el actuar delictivo de un grupo subversivo -tercero-, y que la respuesta de los uniformados a ese hecho fue



legítima, razón por la que *“no se encuentra un nexo de causalidad entre el actuar de algún policía y el acto terrorista”*.

Destacó que la parte actora no allegó *“prueba que demostrara que la Policía Nacional hubiera fallado a sus deberes constitucionales”*. En ese sentido, concluyó que el daño no se configuró por causa de alguna acción u omisión atribuible a la entidad, o porque su presencia en el lugar de los hechos hubiese creado algún riesgo, máxime cuando se tenía por acreditado que el ataque, además de imprevisible, estuvo dirigido en contra de la población en general, razón por la que no estaba llamada a responder.

## **2.2. Audiencia inicial**

2.2.1. El 22 de abril de 2013 se fijó fecha para la celebración de la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA (f. 99 c-1).

2.2.2. La diligencia en mención se realizó el 27 de agosto de 2013, oportunidad en la cual se llevaron a cabo las etapas previstas en la disposición normativa en comento, esto es, saneamiento, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación y decreto de pruebas (f. 255-258 c-1 y CD No.1).

Los sujetos procesales no advirtieron vicios que requirieran la adopción de medidas de saneamiento. Luego, el Tribunal Administrativo de Nariño se pronunció sobre las excepciones previas. Sostuvo que, de las planteadas por las entidades demandadas, solo la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio del Interior tenía el carácter de previa y, por tanto, era el único medio de defensa que se podía considerar en este momento procesal.

Sobre el particular, el *a quo* indicó que *“dentro del marco de sus competencias el Ministerio del Interior no tiene la función de ejecutar operativos tendientes al control del orden público y, por ende, no le asiste interés jurídico en el proceso (...)”*, razón por la que declaró probada la excepción. La decisión se notificó por estrados y no fue cuestionada por ninguna de las partes.

Posteriormente, se fijó el litigio. Previo a plantear el problema jurídico, el Tribunal indicó que, de lo expuesto por las partes y las pruebas aportadas, *“se acepta que el 7 de septiembre de 2010 se presentó un ataque guerrillero en el municipio de Santacruz”*. A partir de lo anterior, explicó que *“el debate probatorio se contrae a determinar la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, respecto de los perjuicios causados al municipio de Santacruz, con ocasión de la incursión del ataque guerrillero presentado el 7 de septiembre de 2010”*.



La fijación del litigio fue puesta a consideración de las partes, quienes manifestaron expresamente su aceptación. De otra parte, se declaró fallida la audiencia de conciliación por la falta de ánimo conciliatorio.

Posteriormente, el magistrado conductor de la audiencia decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y la contestación, y las testimoniales pedidas por la parte actora. Como prueba de oficio, solicitó la práctica de un dictamen pericial, con el fin de determinar los daños sufridos por los inmuebles en la confrontación armada y el costo de los arreglos.

La diligencia concluyó con la fijación de fecha para la celebración de la audiencia de pruebas prevista en el artículo 181 del CPACA.

### **2.3. Audiencia de pruebas**

2.3.1. El 23 de julio de 2013, se llevó a cabo la audiencia. En la diligencia, el Tribunal de primera instancia incorporó al proceso “*las pruebas documentales allegadas*” y escuchó los testimonios solicitados por la parte actora (f. 266-211 c-1).

La audiencia se suspendió, en consideración a que la perito que rindió el dictamen pericial no pudo acudir a la diligencia para efectos de que se surtiera la respectiva contradicción, conforme a lo establecido en el artículo 220 de la Ley 1437 de 2011, y porque se debía insistir en el envío de algunas pruebas documentales que no habían sido remitidas y que eran necesarias.

2.3.2. El 30 de julio de 2013 continuó la audiencia. En esta oportunidad se incorporaron los nuevos documentos y se tuvo “*por no practicada la prueba consistente en el dictamen pericial decretado de oficio*”, ante la imposibilidad de realizar la contradicción. La decisión no fue discutida por las partes (f. 335-339 c-1).

Agotado el objeto de la audiencia, el tribunal *a quo* dio aplicación a lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 181 del CPACA, en el sentido de prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento para, en su lugar, ordenar la presentación de alegatos de conclusión por escrito y el concepto del representante del Ministerio Público.

### **2.4. Alegatos de conclusión**

2.4.1. La parte actora concluyó que con las pruebas allegadas se probó que el ataque guerrillero tuvo un objetivo específico, esto es, los miembros de la Policía Nacional y el consecuente debilitamiento de la fuerza pública y, por tanto, el municipio no estaba en el deber de soportar los daños sufridos en la sede de la casa comunal y el colegio Nuestra Señora de Lourdes (f. 355-359 c-1).



Radicación número: 52001-33-31-004-2012-00137-01 (49706)

Actor: Municipio de Santacruz, Nariño

Demandado: Demandado: Policía Nacional y otro

Referencia: Acción de reparación directa

2.4.2. La Policía Nacional indicó que “*el ataque de la subversión se realizó en forma indiscriminada, con el fin de causar terror y pánico en la población civil (...)*”, y no con la intención de atacar a la fuerza pública (f. 360-362 c-1).

2.4.3. En similares términos, el Ministerio Público pidió que se negaran las pretensiones de la demanda, dado que, en su criterio, el ataque armado perpetrado en contra del municipio de Santacruz fue indiscriminado e imprevisible para la demandada, por lo que el daño alegado le resultaba atribuible a un tercero -guerrilla del ELN- (f. 350-359 c-1).

### **3. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante providencia del 10 de septiembre de 2013, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y condenó a la Policía Nacional por los daños materiales sufridos por el municipio de Santacruz (f. 364-379 c-2). La parte resolutive de la sentencia es la siguiente:

*Primero: Declarar responsable patrimonialmente a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, de los perjuicios causados a los inmuebles: Casa Comunal e Institución Educativa Nuestra Señora de Lourdes, de propiedad del municipio de Santacruz, con ocasión del ataque guerrillero del 7 de septiembre de 2010.*

*Segundo: Condenar a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a pagar al municipio de Santacruz la suma de (...) \$52.603.156, por concepto de daños y perjuicios ocasionados a título de daño emergente en las instalaciones del salón comunal, consecuencia del ataque guerrillero acaecido el día 7 de septiembre de 2010.*

*Tercero: Condenar en abstracto a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a pagar al municipio de Santacruz la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a título de daño emergente en las instalaciones de la Institución Educativa Nuestra Señora De Lourdes, a consecuencia del ataque guerrillero acaecido el día 7 de septiembre de 2010 (...).*

*Cuarto: Negar el reconocimiento de perjuicios morales por las razones expuestas en la parte considerativa de la sentencia.*

*Quinto: Condenar en costas a la parte demandada en un 80%. Líquidense por secretaría.*

En primer lugar, el *a quo* explicó que en este caso se tenía por acreditada la condición de propietario del municipio de Santacruz de la sede de la casa comunal y del colegio Nuestra Señora de Lourdes. Asimismo, adujo que estaba demostrado que el primero de los inmuebles era usado por miembros de la Policía como estación, y que entre el ente territorial y la Policía Nacional no se suscribió contrato o convención que habilitara el uso del bien para tal fin.

Por otra parte, expuso que tampoco había dudas frente a la existencia de la incursión guerrillera del 7 de septiembre de 2010, y que conforme a las demás pruebas era posible concluir que el ataque tuvo como objetivo el debilitamiento del



Radicación número: 52001-33-31-004-2012-00137-01 (49706)

Actor: Municipio de Santacruz, Nariño

Demandado: Demandado: Policía Nacional y otro

Referencia: Acción de reparación directa

Estado, representado por los miembros de la Policía Nacional que se encontraban en el municipio de Santacruz, en la sede de la casa comunal.

Frente a los daños materiales que causó el ataque guerrillero, indicó que el causal probatorio daba cuenta de la destrucción que sufrió la casa comunal que era usada como estación de policía y, por su cercanía, del bloque 1 del colegio Nuestra Señora de Lourdes.

Conforme a todo lo anterior, el *a quo* concluyó que la responsabilidad de la Policía Nacional se encontraba comprometida “a título de riesgo excepcional”, toda vez que se probó que el ataque guerrillero -hecho dañoso- estuvo dirigido contra los uniformados que se encontraban en el municipio de Santacruz, quienes expusieron al ente territorial a un “riesgo anormal” al usar como “sitio de acuartelamiento” la sede de la casa comunal.

En ese sentido, adujo que el ente territorial no estaba en el deber de soportar los daños materiales causados a sus inmuebles y, por lo mismo, ordenó pagar el daño emergente que tal situación desencadenó, en los términos transcritos al inicio de este acápite. Por otra parte, negó lo pretendido por perjuicios morales.

#### **4. Recurso de apelación**

La Policía Nacional interpuso recurso de apelación y solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia (f. 308-309 c-2). Insistió en que el “ataque de la subversión se realizó de forma indiscriminada en contra de la población civil (...) y, por tanto, el ataque no estuvo dirigido contra la estación de policía”. Agregó que su reacción frente a ese hecho fue legítima, pues estuvo dirigida a repeler la incursión, y que su presencia en el municipio “no generaba riesgo alguno” para el ente territorial y sus habitantes.

En ese sentido, frente a la responsabilidad del Estado por causa de ataques terroristas, explicó:

*[L]os ataques terroristas dirigidos en forma indiscriminada contra la población resultan imprevisibles para las autoridades públicas, a menos de que se produzcan amenazas previas que permitan adoptar oportunamente medidas de protección. No existe, entonces, en este caso, una omisión del Estado que pueda constituirse como causa del hecho, por no haber impedido la acción de la delincuencia guerrillera. Tampoco se presenta un riesgo excepcional (...) creado por la misma administración en cumplimiento de sus funciones, correspondiéndole entonces a la parte actora probar irrefutablemente que el ataque perpetrado contra la población de Santacruz estaba dirigido única y exclusivamente contra la estación de policía.*

Indicó que, para efectos de resolver el caso, no se podía olvidar que el alcalde municipal era la primera autoridad de policía. Frente a los daños, afirmó que en el



proceso no se encontraba acreditado que los inmuebles hubieran sufrido afectación alguna el día del ataque y que, por el contrario, su deterioro acaeció por el paso del tiempo y la falta de mantenimiento.

## 5. El trámite de segunda instancia

5.1. El recurso de apelación fue concedido por el tribunal de primera instancia el 3 de diciembre de 2013, en la audiencia de conciliación de que trata el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (f. 407-409 c-2), y admitido por esta Corporación el 14 de febrero de 2014 (f. 415-416 c-2). Posteriormente, por auto del 2 de mayo siguiente, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (f. 475 c-ppal).

5.2. La Policía Nacional reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia (f. 421-427 c-2). La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio (f. 434 c-2).

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia de la Sala

El artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 615 del CGP, establece que el Consejo de Estado es competente para conocer, en segunda instancia, de *“las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación”*.

Por su parte, el numeral 6 del artículo 152 del CPACA dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia, entre otros asuntos, *“de los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

En el caso bajo estudio se advierte que la pretensión mayor superó la cuantía señalada en la mencionada disposición normativa<sup>1</sup>, razón por la cual se concluye que esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la Policía Nacional, contra la sentencia del 10 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

---

<sup>1</sup> La pretensión mayor, por concepto de daño emergente, ascendió a la suma de \$759'000.000 y para la fecha de presentación de la demanda -19 de noviembre de 2012- 500 SMLMV equivalían a \$283'350.000.



## 2. Legitimación en la causa

2.1. De acuerdo con el criterio unificado de la Sala<sup>2</sup>, la prueba de la legitimación en la causa por activa de quien acude ante esta jurisdicción alegando la calidad de propietario de un bien inmueble puede hacerse a través del certificado de tradición, el cual constituye plena prueba, y solo si para la solución de la controversia específica se requiere, se debe acompañar también dicho medio de convicción con el respectivo título.

La Sala encuentra que el municipio de Santacruz está legitimado en la causa por activa, porque para probar la propiedad del inmueble destinado para el funcionamiento del colegio Nuestra Señora de Lourdes allegó copia auténtica de la escritura pública número 732 del 5 de octubre de 2005<sup>3</sup> (f. 16-17) y del certificado de tradición del bien con matrícula inmobiliaria número 028-0024344<sup>4</sup> (f. 20 c-1); para demostrar la de la sede de la casa comunal, aportó copia auténtica de la escritura pública número 1424 del 25 de noviembre de 2003<sup>5</sup> (f. 15 c-1) y del certificado de tradición del bien con matrícula inmobiliaria número 254-40018<sup>6</sup> (f. 18-19 c-1).

Estos documentos evidencian que, para la época de los hechos y a la fecha de expedición de los mismos, el ente territorial accionante era el propietario de los bienes en cuestión.

2.2. Sobre la legitimación en la causa por pasiva, se advierte que el daño alegado en la demanda se hace derivar del riesgo creado por uniformados de la Policía Nacional, quienes, para la época de los hechos, usaban como estación la sede de la casa comunal del municipio de Santacruz. En ese sentido, se observa que respecto de esta entidad se efectuó una imputación fáctica y jurídica concreta y, por tanto, le asiste legitimación en la causa por pasiva de hecho. La legitimación material se analizará al examinar el fondo del asunto.

---

<sup>2</sup> En relación con la forma de probar el derecho real de dominio sobre bien inmueble de procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), CP: Mauricio Fajardo Gómez. Posición reiterada por esta Subsección en sentencia del 23 de octubre de 2017, exp. 05001-23-31-000-2000-04480-01(41258), CP: Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>3</sup> En la escritura pública se consignó que *“en el lote se encuentra construida la Institución educativa Nuestra Señora de Lourdes, ubicado en el corregimiento de Balalaika del municipio de Santacruz (...) y se encuentra destinado para la prestación del servicio público educativo de la comunidad”*.

<sup>4</sup> Certificado expedido el 2 de octubre de 2012.

<sup>5</sup> En la escritura pública se dejó constancia que el bien inmueble fue adquirido por el municipio de Santacruz *“con destino a la construcción del salón cultural del corregimiento de Balalaika”* de ese ente territorial.

<sup>6</sup> Certificado expedido el 2 de octubre de 2012.



### 3. Oportunidad de la acción

De conformidad con lo previsto en el literal i, del numeral 2, del artículo 164 del CPACA, la demanda de reparación directa puede instaurarse dentro de los dos (2) años “*contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia*”.

En el caso concreto, la responsabilidad administrativa que se impetra en la demanda se originó en los daños que alega haber sufrido el municipio de Santacruz, por causa de la incursión guerrillera perpetrada el 7 de septiembre de 2010.

Así las cosas, en principio, la demanda podía ser presentada hasta el 8 de septiembre de 2012; sin embargo, el 6 de septiembre de ese año, se radicó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 156 Judicial II Administrativa de Pasto, esto es, cuando faltaban dos (2) días para que operara la caducidad, y la constancia de no conciliación fue expedida el 16 de noviembre de 2012 (f. 23-24 c-pruebas).

Por tanto, a partir del día siguiente se reanudó el término restante, el cual vencía el 19 de noviembre de 2012<sup>7</sup> y, como la demanda se presentó en esa fecha, resulta evidente que se hizo oportunamente, esto es, sin que operara el fenómeno jurídico procesal de caducidad (f. 6 c-1).

### 4. Validez de las pruebas que obran en el proceso

4.1. Se valorarán las copias simples aportadas por las partes, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección<sup>8</sup>, en aplicación del principio constitucional de buena fe, toda vez que no fueron tachadas de falsas por la entidad demandada y, porque frente a ellas se surtió y garantizó el principio de contradicción.

4.2. En el presente asunto, por petición del municipio de Santacruz, rindieron testimonio los señores Nidia Margola Caranguay Surata (f. 323-326 c-1) y Vladimir Ramiro Escobar Rojas (326-330 c-1), profesora y rector, respectivamente, del colegio municipal Nuestra Señora de Lourdes.

Si bien en el ordenamiento jurídico colombiano son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez se encuentren en circunstancias que afecten su

<sup>7</sup> Los días 17 y 18 no fueron hábiles.

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022, M.P. Enrique Gil Botero. La Corte Constitucional, en idéntico sentido, reconoció valor probatorio a las copias simples en sentencia de unificación SU-774 del 16 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.



credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencia, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas<sup>9</sup>, el Consejo de Estado ha establecido que no pueden descartarse de plano sus versiones, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica<sup>10</sup>.

4.3. Sobre la valoración de la información publicada en medios de comunicación. En el expediente reposan recortes de prensa del Diario El Sur, en los cuales se relata, básicamente, *“la toma guerrillera del 7 de septiembre de 2010 a la estación del municipio de Santacruz”* (f. 231-236 c-1).

Al respecto, cabe anotar que la información publicada en diarios o similares no pueden ser consideradas como medio de convicción testimonial, porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio (artículo 228 del Código de Procedimiento Civil), por lo cual, en principio, deben ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido. Como consecuencia de ello, los ejemplares acompañados al expediente sólo acreditan que allí apareció una noticia, pero no la autenticidad y veracidad de ésta<sup>11</sup>.

4.4. Con la demanda, el ente territorial allegó unas fotografías que, se afirmó, reflejan los daños sufridos por los inmuebles (f. f.13-15 c.1); sin embargo, se debe advertir que como en este asunto no existe certeza sobre la persona que registró las fotografías, y se desconocen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas, la Sala concluye que carecen de mérito para probar, por sí mismas, los daños causados por la incursión guerrillera, razón por la cual, para tal fin, la Sala se remitirá a los demás elementos obrantes en el plenario<sup>12</sup>.

## 5. Problema jurídico

Le Corresponde a la Sala determinar si la Policía Nacional debe responder por los daños causados a la planta física del colegio Nuestra Señora de Lourdes y la sede

---

<sup>9</sup> En los términos del artículo 217 del Código de Procedimiento Civil: *“Testigos sospechosos. Son sospechosos para declarar las personas que, en concepto del juez, se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés con relación a las partes o a sus apoderados, antecedentes personales u otras causas”*.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, exp. 36932.

<sup>11</sup> Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 25 de enero de 2001, exp. 11413 y del 1º de marzo del 2006, exp. 13764, ambas con ponencia del Consejero de Estado, Alier E. Hernández Henríquez, entre muchas otras.

<sup>12</sup> Conviene destacar que la postura de negar mérito probatorio a las fotografías, salvo que exista ratificación por parte de su autor, hecho que no ocurrió en el presente caso, se encuentra contenida en la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera de 28 de agosto de 2014, lo que constituye un precedente horizontal vinculante.



de la casa comunal del municipio de Santacruz, bienes inmuebles que, según la demanda, resultaron afectados por causa de una incursión guerrillera ocurrida el 7 de septiembre de 2010

Para tal efecto, se deberá tener en cuenta que el ataque fue perpetrado por terceros ajenos a la entidad demandada, y que el mismo estuvo dirigido en contra de uniformados de la Policía Nacional que se encontraban acantonados en la casa comunal del municipio de Santacruz.

## **6. Elementos de la responsabilidad**

### **6.1. El daño**

En el *sub lite*, la responsabilidad administrativa que se impetra en la demanda se originó en el daño que alega haber sufrido el municipio de Santacruz como consecuencia de la destrucción de los inmuebles destinados para el funcionamiento de la casa comunal y del colegio Nuestra Señora de Lourdes, luego de un ataque guerrillero perpetrado el 7 de septiembre de 2010, en jurisdicción de ese ente territorial.

Establecida como está la propiedad de los inmuebles antes referidos por parte del municipio accionante<sup>13</sup>, le corresponde a la Sala en este acápite determinar la existencia de los daños en la infraestructura de tales bienes.

- Sede de la casa comunal del municipio

Al proceso se allegó el oficio S-2013-076133 del 15 de abril de 2013, suscrito por el Grupo de Infraestructura DENAR de la Policía Nacional, en el que se consignó que *“la casa comunal del corregimiento de Balalaika (...) fue afectada en su infraestructura física, en muros de ladrillo común, muros en tapia pisada, muro ciclópeo, puerta metálica, puerta en tabla, cielo falso en madeflex, luminarias, cubierta en teja de barro, portón metálico, columnas en concreto y ventanas, daños causados por el ataque guerrillero del día 7 de septiembre de 2010”*. Junto con ese documento se aportó la cotización de los arreglos, la cual ascendió a un total de *“\$52'603.156”* (f. 141-143 c-1).

La anterior información guarda relación con lo narrado por los testigos Nidia Margola Caranguay Surata y Vladimir Ramiro Escobar Rojas, quienes, en similares términos, afirmaron que el ataque guerrillero causó graves daños materiales en la estructura de la casa comunal.

---

<sup>13</sup> Aspecto que se abordó al analizar la legitimación en la causa por activa del ente territorial.



Frente a este punto, la señora Nidia Margola Caranguay Surata indicó:

*El magistrado insta al testigo para que haga un relato espontáneo sobre los hechos de la demanda, a lo cual la deponente CONTESTÓ: Más o menos la policía llevaba un año aproximadamente, se llegó a instalar en la casa comunal, y nuestra institución educativa está a unos 30 metros de la policía, el ataque fue a la policía y resultó afectada la institución, la casa comunal y las casas aledañas (...). PREGUNTADO: Diga si le consta en qué condiciones físicas se encontraban la casa comunal y las Instalaciones del colegio antes del ataque guerrillero. CONTESTÓ: Estas dos, la institución y la casa comunal, estaban en excelentes condiciones, por eso nuestra institución estaba funcionando normalmente (...). PREGUNTADO: Diga si con posterioridad al ataque guerrillero esos inmuebles siguieron funcionando normalmente o fueron cerrados. CONTESTÓ: (...) La casa comunal se la dejó dañada y después de algún tiempo se le hicieron algunas reparaciones, actualmente no se está utilizando normalmente.*

Por su parte, el señor Vladimir Ramiro Escobar Rojas manifestó:

*Haga un relato espontáneo sobre los hechos de la demanda, a lo cual el testigo CONTESTÓ: Con respecto al ataque sucedido el 7 de septiembre (...) cuanto yo llegué al establecimiento educativo aún se notaban los daños que había sufrido la casa comunal, las casas aledañas y la institución (...). PREGUNTADO: Cuáles fueron las consecuencias de ese ataque guerrillero en daños materiales y cuál es su costo. CONTESTÓ: (...) con respecto a la casa comunal fue totalmente destruida, todavía hay vestigios (...). PREGUNTADO: Manifieste si con las reparaciones realizadas tanto en la institución educativa o en la casa comunal ya queda solucionada el problema físico estructura o se necesitan otras reparaciones CONTESTÓ: Los arreglos que se han hecho son temporales, y no ofrecen garantías a las personas que los usan. Con respecto a la casa comunal también las reparaciones son superficiales, uno nunca sabe cuándo se pueda presentar algo.*

Así las cosas, la Sala, con fundamento en las anteriores pruebas, encuentra por acreditado el daño causado a la casa comunal del municipio de Santacruz, por causa de la incursión guerrillera del 7 de septiembre de 2010.

- Sede del colegio Nuestra Señora de Lourdes

Frente a este punto, se cuenta con el oficio S-2013-171928 del 26 de junio de 2013, suscrito por el Grupo de Infraestructura DENAR de la Policía Nacional, en el que se concluyó, entre otras cosas, que “no se pudo determinar que las estructuras [del colegio] hubieran sufrido daños por causa del ataque terrorista (...)” (f. 285-294 c-1).

Contrario a lo anterior, se cuenta con los testimonios de los señores Nidia Margola Caranguay Surata y Vladimir Ramiro Escobar Rojas, quienes, al unísono, explicaron: (i) que el colegio Nuestra Señora de Lourdes sí sufrió graves daños en su infraestructura por causa del ataque terrorista; (ii) que la institución educativa se divide en dos bloques y que el afectado fue el bloque No. 1; (iii) que, luego de los hechos, se realizaron labores de reparación; y (iv) que el informe suscrito por la policía se limitó a analizar el bloque No. 2 del colegio, el cual no sufrió daños.



La señora Nidia Margola Caranguay Surata explicó:

*[L]a educación básica y la técnica son dos sedes diferentes, dos bloques. Nuestra institución sufrió mucho, por la situación de mal estado fuimos afectados tanto la comunidad como los estudiantes y padres de familia que han sacado de su bolsillo para hacer reparaciones, además no hay seguridad, en caso de un temblor o algo. Los daños que sufrió fueron vidrios y se necesita de una reparación total de la planta física ya que se encuentra muy averiada (...). PREGUNTADO: Cuáles fueron las consecuencias de ese ataque guerrillero, en pérdida de vidas humanas y daños materiales. CONTESTÓ: Nuestro bloque 1 queda muy cerca donde estaba la policía y quedó muy dañado, tendría que hacerse una reparación total, y vidas humanas fueron 7 (...). PREGUNTADO: Diga si le consta en qué condiciones físicas se encontraban la casa comunal y las Instalaciones del Colegio antes del ataque guerrillero. CONTESTÓ: Estas dos, la institución y la casa comunal, estaban en excelentes condiciones, por eso nuestra institución estaba funcionando normalmente. PREGUNTADO: Diga si con posterioridad al ataque guerrillero esos inmuebles siguieron funcionando normalmente o fueron cerrados CONTESTÓ: En nuestra institución educativa, tanto los docentes como padres, sacamos el dinero para hacer las reparaciones más urgentes (...). PREGUNTADO: Diga qué consecuencias ha traído la destrucción fruto del ataque guerrillero de 7 de septiembre de 2010 de la casa comunal y del colegio Nuestra señora de Lourdes a la Comunidad. CONTESTÓ: nosotros estamos expuestos a muchos peligros allí, como en caso de un temblor, digamos que nuestras instalaciones no están listas, porque están muy deterioradas, el ataque fue con bombas y cilindros, y eso hizo que los muros en concreto se averiaran (...). PREGUNTADO: En el memorial de 26 de julio de 2013, la policía menciona que la institución educativa no sufrió ningún daño, cuál es la explicación de que se diga que no hay ningún daño. CONTESTÓ: El bloque 2 no sufrió ningún daño o muy poco, ellos tomaron que se construyó un aula en el bloque 2 y se tomaron las fotos a esta nueva aula. Los daños fueron en el bloque 1 (...). PREGUNTADO: Según las fotos que se le colocaron de presente del informe de la Policía, las fotos son de la primaria o son de secundaria. CONTESTÓ: Son de una construcción nueva.*

El señor Vladimir Ramiro Escobar Rojas contó:

*Haga un relato espontáneo sobre los hechos de la demanda, a lo cual el testigo CONTESTÓ: Con respecto al ataque sucedido el 7 de septiembre (...) cuanto yo llegué al establecimiento educativo aún se notaban los daños que había sufrido la casa comunal, las casas aledañas y la institución (...), a medida que ha transcurrido el tiempo se ha ido reparando [el colegio]. Esos arreglos que se hicieron no podrían dar un remedio o acomodación de todo el daño de los inmuebles (...), con ayuda de la comunidad también se hicieron reparaciones, aunque donde hubo mayor daño fue en el bloque de adelante No. 1, todavía seguimos en reparaciones porque cuando hay invierno hay muchas filtraciones en el techo, pero hasta el momento no podemos hacerlos definitivos. PREGUNTADO: Cuáles fueron las consecuencias de ese ataque guerrillero en daños materiales y cuál es su costo. CONTESTÓ: Con respecto a los daños (...) de la institución la parte de adelante, la fachada, paredes, vidrios, ventanales, la rectoría, en las paredes ventanales y puertas, y también en la parte de los techos que es la parte más dañada estructuralmente. Los arreglos que se han hecho son con donaciones y mingas (...). PREGUNTADO: El funcionamiento de estos inmuebles ha sido normal. CONTESTÓ: el colegio si ha seguido normalmente (...), en total se presta el servicio de unos 230 estudiantes, en el bloque 1 está secundaria y el bloque 2 el resto que es primaria, tiene unos*



*40 estudiantes. Sufrió algunos daños, pero fueron reparados en su momento, los daños no fueron tan grandes como los del bloque 1 (...). PREGUNTADO: se dice en un informe presentado por la policía que las fotos de la estructura física corresponden a la escuela, lo cual quiere decir que la escuela es diferente al colegio. CONTESTÓ: los documentos presentados corresponden al bloque 2, que son bloques independientes y como lo manifesté el bloque que no sufrió daños fue el bloque 2, a diferencia del bloque 1.*

La Sala no pierde de vista lo concluido en el informe S-2013-171928 del 26 de junio de 2013; sin embargo, las conclusiones allí descritas no encuentran eco con lo narrado por los deponentes, quienes afirmaron que el bloque afectado del colegio fue el No. 1, que era el colindante a la casa comunal, y que esa parte de la institución no fue valorada por el Grupo de Infraestructura DENAR de la Policía Nacional, quien se limitó a inspeccionar el bloque No. 2 del colegio, el cual no sufrió daños; tampoco se puede dejar pasar por alto que el documento se suscribió 2 años y 10 meses después de la incursión guerrillera, cuando ya la comunidad había emprendido labores de reconstrucción.

Si bien, los testigos Nidia Margola Caranguay Surata y Vladimir Ramiro Escobar Rojas podrían ser considerados como sospechosos por trabajar en el colegio Nuestra Señora de Lourdes, lo cierto es que la Sala encuentra coherencia en sus afirmaciones, además de ser espontáneas, son congruentes entre sí; además, su relato estuvo orientado a explicar los daños que dejó la incursión armada del 10 de septiembre de 2010, y sus manifestaciones no fueron desvirtuadas.

Así las cosas, frente a este daño, la Sala da plena credibilidad a lo dicho por los testigos antes mencionados, y encuentra por acreditado que el 7 de septiembre de 2010, el bloque 1 del colegio Nuestra Señora de Lourdes resultó afectado en su infraestructura por causa de la incursión guerrillera.

### **6.1. La imputación**

Establecido el primer elemento de la responsabilidad, la Sala abordará el análisis de la imputación, con el fin de determinar si el daño causado al municipio demandante le resulta atribuible o no a la Policía Nacional.

De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, para la Sala resulta necesario destacar los siguientes hechos:

El 7 de septiembre de 2010, integrantes de la guerrilla del ELN atacaron a miembros de la Policía Nacional que se encontraban acantonados en la “base” del



corregimiento de Balalaika del municipio de Santacruz. Así se consignó en el informe de novedad (f. 116-118 c-1):

*De manera respetuosa me permito informar a mi Mayor sobre la novedad presentada el 07/09/2010 ocurrida aproximadamente a las 02:00 horas, contra la base de patrulla ubicada en el corregimiento de Balalaika municipio de Santacruz, fuimos objeto de ataque con múltiples explosiones, ráfagas de fusil y ametralladora, por aproximadamente 100 subversivos, al parecer miembros del ELN, los cuales delinquen en esta zona, el personal reaccionó inmediatamente y adoptó posiciones defensivas para repeler el ataque. En el momento que tratamos de salir a apoyar a los centinelas en compañía del señor intendente (...), comandante de la Tercera Sección EMCAR 45, el patrullero (...), el patrullero (...), fueron alcanzados por disparos y explosiones lo cual produjo su deceso en forma inmediata, quedando sus cuerpos dentro de las instalaciones. El Patrullero (...), quien también se encontraba en esta posición fue arrojado hacia un costado, donde alcanzó a cubrirse y reaccionar (...).*

En relación con la “base de policía” a la que se hace referencia en el anterior informe de novedad, la Sala encuentra que se trataba de la casa comunal del municipio, pues así lo hizo saber la testigo Nidia Margola Caranguay, afirmaciones que deben ser consideradas junto con el informe S-2013-171928 del 26 de junio de 2013, suscrito por el Grupo de Infraestructura DENAR de la Policía Nacional, según el cual ese bien inmueble sufrió “daños (...) por el ataque guerrillero del día 7 de septiembre de 2010”.

Sobre este punto, la señora Caranguay Surata contó:

*[M]ás o menos la policía llevaba un año aproximadamente, se llegó a instalar en la casa comunal y nuestra institución educativa está a unos 30 metros de la policía. PREGUNTADO: A quién estaba dirigido el ataque y por quién. CONTESTÓ: Ese ataque estuvo dirigido a la policía, hasta donde fui testigo hubo 7 bajas (...), eso fue a la 1 de la mañana y duró unas 2 o 3 horas. PREGUNTADO: Existía cuartel y/o estación de Policía en el corregimiento Balalaika. CONTESTÓ: No directamente, ellos llegaron y se instalaron en la casa comunal, más o menos a unos 40 o 50 metros de la institución educativa. PREGUNTADO: Diga si los inmuebles enunciados eran usados para los fines propios, es decir, como casa comunal y como colegio antes del ataque guerrillero, y si alguno estuvo ocupado por la Policía. CONTESTÓ: Sí, precisamente para eso estaban funcionando y no se les daba ningún otro uso, la casa comunal se mantenía para eventos sociales, hasta que la policía se instaló porque la miró desocupada. PREGUNTADO. sírvase manifestar qué tiempo continuó la policía acantonada en la sede del salón comunal. CONTESTÓ: Antes del ataque estuvo 1 año y después estuvieron 8 meses aproximadamente.*

Ahora, contrario a lo anterior, se cuenta con lo certificado por la Policía Nacional, según lo cual “para el año 2010, no se realizó contrato de arrendamiento alguno de ningún inmueble en el corregimiento de Balalaika, al igual que tampoco fue suscrito ningún convenio con el municipio de Santacruz para ocupar ningún inmueble (...), indicando que en el corregimiento de Balalaika no ha existido estación o subestación de policía”.



En igual sentido, el municipio de Santacruz certificó que dentro de sus archivos “no encontró registro alguno sobre autorizaciones otorgadas a la Policía Nacional por parte de la entidad para el alojamiento de sus uniformados en la casa comunal de la vereda de Balalaika en los años 2010-2011”.

Para la Sala no hay duda que el día de los hechos los uniformados se encontraban acantonados en la sede de la casa comunal del ente territorial, la cual era usada como estación de policía, y si bien no se acreditó la existencia de contrato alguno celebrado entre esos entes estatales, lo cierto es que a dicho inmueble se le dio ese uso por más de un año, y que el alcalde de turno, como primera autoridad y jefe de policía, así lo permitió durante todo ese tiempo, e inclusive, después del atentado.

También encuentra acreditado que la incursión guerrillera estuvo dirigida en contra de los policías y no se trató de un ataque indiscriminado en contra de la población, pues nótese que las únicas víctimas mortales fueron uniformados y que los inmuebles afectados fueron, además de la casa comunal que funcionaba como estación, los aledaños a ésta. Lo anterior resulta de vital importancia, porque en su escrito de demanda, el ente territorial afirmó que la presencia de los agentes de policía en ese lugar representó un riesgo que se concretó en el ataque guerrillero y, por ello, no estaba en el deber de soportar los daños causados a sus bienes.

Ahora, tal como lo ha sostenido la Sección Tercera de esta Corporación, todo debate acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado debe resolverse con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política<sup>14</sup>, cláusula general de responsabilidad que no privilegió ningún título de imputación en específico:

*En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos ‘títulos de imputación’ como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación<sup>15</sup>.*

De lo expuesto se desprende que el fundamento o régimen de responsabilidad aplicable no es el mismo en todos los casos, sino que su determinación dependerá

<sup>14</sup> Según el cual “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de abril de 2012, exp. 21.515. C.P. Hernán Andrade Rincón.



de lo que el juez encuentre probado en cada asunto -circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos-.

Frente a los actos violentos perpetrados por terceros, eventualmente podría imputarse responsabilidad al Estado a título de falla del servicio, cuando resulte acreditado que sus agentes no cumplieron con sus deberes funcionales o convencionales<sup>16</sup>. En efecto, esta Sección del Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha examinado casos similares, en los que si bien miembros del Estado no fueron quienes materialmente causaron el daño, sí propiciaron o permitieron con su acción, omisión o aquiescencia que terceras personas ajenas a la administración lo causaran<sup>17</sup>:

*Al respecto, el derecho interamericano, siguiendo la jurisprudencia europea en materia de derechos humanos<sup>18</sup>, ha dicho con claridad que la responsabilidad del Estado frente a cualquier hecho de particulares está condicionada al conocimiento cierto de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades reales o razonables de prevenir o evitar ese riesgo<sup>19</sup>. En armonía con esta postura, esta Corporación ha afirmado:*

*No se trata, no obstante, de radicar en el Estado una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de los particulares (hecho de un tercero), pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo que es achacable directamente al Estado como garante principal<sup>20</sup>.*

Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto en los acápites precedentes, en el *sub lite* no se encuentra acreditada ninguna falla por parte de los miembros de la Policía Nacional que eventualmente pudiera hacer responsable a la Nación por los daños sufridos por el ente territorial, pues lo que evidencian las pruebas es que la incursión guerrillera fue imprevisible e irresistible para los agentes de la entidad, y su legítima reacción estuvo dirigida a repeler el ataque del que eran víctimas, con el fin de salvaguardar su vida y la de la comunidad.

<sup>16</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, del 20 de junio de 2017, Rad. 250002326000199500595-01 (18860), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>17</sup> La sentencia en comento cita los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 31 de mayo de 2013, exp. 30522, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 30 de octubre de 2013, exp. 27954, C.P. Ramiro Pazos Guerrero; sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 30452, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>18</sup> Cita original: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Osman vs. Reino Unido*, demanda n.º 87/1997/871/1083, sentencia de 28 de octubre de 1998, párr. 115 y 116; *Kiliç vs. Turquía*, demanda no.º 22492/93, sentencia de 28 de marzo de 2000, párr. 62 y 63; *Öneryildiz vs. Turquía*, demanda no.º 48939/99, sentencia de 30 de noviembre de 2004, párr. 93.

<sup>19</sup> Cita original: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006, serie C no.º 140, párr. 123-124; Caso Castillo González y otros vs. Venezuela, sentencia de 27 de noviembre de 2012, serie C n.º 256, párr. 128-129; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C no.º 192, párr. 78.

<sup>20</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de mayo de 2011, exp. 18747, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 31 de mayo de 2013, exp. 30522, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourth.



En ausencia de falla del servicio, el Consejo de Estado se ha apoyado en el criterio de imputación de riesgo excepcional para atribuir responsabilidad al Estado por los daños causados por actos violentos perpetrados por agentes no estatales; para tal efecto, es necesario que el acto sea dirigido en contra de altos funcionarios, bienes o elementos representativos del Estado y que el fundamento de imputación, esto es, el riesgo creado por la administración, sea cierto, lícito y de naturaleza excepcional, es decir, caracterizado por exceder las cargas públicas en relación con el provecho o utilidad para el Estado y la sociedad<sup>21</sup>:

*De esta forma, se considera que los atentados cometidos por la guerrilla contra un “objeto claramente identificable como Estado” en el marco del conflicto interno armado, tales como estaciones de policía, cuarteles militares u oleoductos, pueden ser imputados al Estado a título de riesgo excepcional no porque estos bienes e instalaciones puedan ser considerados peligrosos en sí mismos –como sí ocurre con los objetos que encuadran dentro de la categoría riesgo-peligro (p.e. armas de dotación oficial, químicos o instalaciones eléctricas)–, sino porque la dinámica misma del conflicto armado ha hecho que la cercanía a ellos genere para la población civil el riesgo de sufrir afectaciones en su vida, su integridad personal y su patrimonio en razón a que son blanco de continuos y violentos ataques por parte de la guerrilla que los considera objetivos militares.*

*La Sala no desconoce que desde un enfoque de teoría administrativa resulta extraña, por decir lo menos, la afirmación según la cual la simple presencia institucional constituye un factor generador de riesgo, máxime cuando muchas veces esa presencia –lograda, por ejemplo, mediante el acantonamiento de la fuerza pública– la que permite al Estado conjurar o repeler las amenazas que para la vida y los bienes de la población civil implican las acciones de la delincuencia. Sin embargo, considera que, de cara a la realidad del país, resulta imposible negar que existen zonas afectadas por fenómenos graves de violencia política en las que la cercanía a ciertos bienes e instalaciones del Estado, genera un riesgo cierto para las personas que viven o desarrollan sus actividades cotidianas en sus proximidades ya que éstos son blanco de continuos ataques de la guerrilla<sup>22</sup>.*

Como se vio, en este caso se encuentra acreditado que el ataque guerrillero estuvo dirigido en contra de los policías que se encontraban acantonados en la casa comunal del municipio de Santacruz y, bajo ese supuesto, el ente territorial solicitó la responsabilidad de la entidad demandada, pues fue la presencia de los uniformados en ese lugar lo que causó los daños que hoy reclama.

En principio, el argumento expuesto por el municipio de Santacruz estaría llamado a prosperar, pues no cabe duda que el ataque tenía como propósito debilitar la estructura estatal y, por tanto, los daños colaterales causados por dicha actuación deberían ser reparados, ante la inexistencia de una falla del servicio, bajo el título de imputación de riesgo excepcional.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. 18472, C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 30452, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. 18472, C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 29 de julio de 2013, exp. 30452, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



Sin embargo, las particulares características que rodean este caso hacen necesario recordar que los entes territoriales del orden municipal son administrados por los respectivos alcaldes, a quienes, conforme al artículo 315 de la Constitución Política, les corresponde:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes (...).*

El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y le corresponde conservar el orden público de éste, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del presidente de la República y del gobernador; por su parte, es deber de la Policía Nacional, por conducto del respectivo comandante, acatar las órdenes e instrucciones que con ese fin constitucional se impartan.

Para dar cumplimiento a lo anterior, en el Decreto 2203 de 1993 -"Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la policía nacional y se dictan otras disposiciones"- se dispuso que "en cada municipio habrá una Policía Municipal, cuya unidad básica se denominará Estación de Policía. El número de Estaciones en cada Municipio se determinará por las necesidades del servicio policial"<sup>23</sup>.

El artículo 61<sup>24</sup> del mismo decreto contiene las funciones que el comandante de cada estación debe cumplir y, el 62, enumera los deberes y obligaciones del comandante de policía municipal con relación a las autoridades político administrativas del municipio, a saber:

- 1. Reconocer al alcalde Municipal, una vez elegido y posesionado.*
- 2. Asumir su función, una vez sea destinado a la jurisdicción correspondiente.*

---

<sup>23</sup> Artículo 60.

<sup>24</sup> Artículo 61. funciones del comandante de estación. Los comandantes de estación cumplirán las siguientes funciones:

- 1. Responder por el servicio de vigilancia urbana o rural y de Policía Judicial para conservar el orden público en su jurisdicción.*
- 2. Coordinar con el alcalde municipal y demás entidades públicas y privadas el funcionamiento de los servicios de vigilancia urbana o rural y de Policía Judicial en su jurisdicción (...).*



3. *Presentar a consideración del alcalde el plan de seguridad de la Policía en la respectiva jurisdicción, así como los resultados de las operaciones destinadas a combatir la criminalidad en el municipio.*
4. *Informar diariamente al alcalde sobre la situación de alteración del orden público en el municipio y asesorarlo en la solución del mismo.*
5. *Informar periódica y oportunamente al alcalde, sobre movimientos del pie de fuerza policial dentro del respectivo municipio.*
6. *Asistir al Consejo de Seguridad Municipal y ejecutar los planes que en materia de Policía disponga el respectivo consejo a través del alcalde. Esta asistencia es indelegable.*
7. *Prestar el apoyo y asesoramiento al alcalde en la aplicación de las medidas contempladas en los Códigos de Policía.*
8. *Proponer al alcalde el cierre de establecimientos públicos, de acuerdo con las disposiciones del Código Nacional de Policía.*
9. *Por razones excepcionales de seguridad, recomendar al alcalde para su aprobación, las restricciones temporales en la circulación por vías y espacios públicos.*
10. *Presentar informes al alcalde sobre deficiencias en los servicios públicos.*
11. *Atender los requerimientos mediante los cuales el alcalde solicite la iniciación de investigaciones de tipo disciplinario contra miembros de la institución, y presentar los resultados definitivos de tales investigaciones.*

Lo anterior resulta de vital importancia, porque no solo muestra las funciones que la Policía Municipal debe cumplir, por conducto del respectivo comandante, sino que también evidencia las obligaciones correlativas que surgen para el alcalde como primera autoridad administrativa, a quien, para tal efecto, no solo se le presenta el “*plan de seguridad de la policía en la respectiva jurisdicción*”, sino que también se le informa diariamente las novedades de orden público y, periódicamente, los “*movimientos del pie de fuerza*”. Como funciones necesarias para la conservación del orden público, se destaca la de convocar y presidir el “*Consejo de Seguridad Municipal*”, espacio en el que se definen, adoptan y ejecutan los “*planes que en materia de Policía disponga el respectivo consejo a través del alcalde*”.

Si bien, en este caso se certificó que en el corregimiento de Balalaika del municipio de Santacruz no existía estación o subestación de policía, y se probó que, para tal fin, era utilizada la casa comunal, sin que existiera contrato o autorización expresa por parte del ente territorial, para la Sala es claro que se trató de una situación que no era desconocida, ni mucho menos ajena para el municipio.

En efecto, en este caso se demostró que la casa comunal sirvió de lugar de acuartelamiento para los uniformados por más de un año, tiempo durante el cual al alcalde del municipio de Santacruz se le debió informar de manera constante de los movimientos del pie de fuerza y la situación de orden público; también se debieron llevar a cabo consejos de seguridad en los cuales el alcalde, como primera autoridad de policía, podía solicitar el movimiento de los uniformados allí acantonados, si lo consideraba un peligro -*como se afirmó en la demanda*-, pero ello no ocurrió y, tácitamente, autorizó el uso de esa propiedad para que funcionara como base de policía durante todo ese tiempo.



Inclusive, nótese que según lo narrado por los testigos Nidia Margola Caranguay Surata<sup>25</sup> y Vladimir Ramiro Escobar Rojas<sup>26</sup>, previo al ataque del 7 de septiembre de 2010, los uniformados que se encontraban en la casa comunal ya habían sido objeto de ataque, aspecto que, sin duda, debió haber sido abordado en los consejos de seguridad, sin que se tomara una determinación diferente a la de autorizar la permanencia de los policías en ese lugar.

Para la Sala no es dable aceptar que el ente territorial afirme en su demanda que la Policía Nacional creó un riesgo al utilizar la casa comunal como estación, cuando el mismo municipio así lo permitió por más de un año; más aún cuando el alcalde estaba plenamente facultado para ejecutar y adoptar nuevos planes de defensa, tales como una nueva distribución de los uniformados, lo cual debía ser obedecido por el respectivo comandante.

La estrategia de seguridad consistente en mantener a los policías en la casa comunal del corregimiento de Balalaika nunca fue reprochada por el municipio, ni siquiera después del atentado del 7 de septiembre de 2010, y si bien se trataba de una decisión que representaba un peligro por ser objeto de ataque, este argumento no puede ser utilizado hoy en favor de la accionante, pues fue un riesgo que el municipio asumió al permitir su presencia en esa zona para el mantenimiento del orden público -riesgo/beneficio-<sup>27</sup>.

En conclusión, si bien se configuró el daño, este no es imputable jurídicamente, desde el punto de vista del riesgo excepcional, a la Policía Nacional, porque se trató de una situación que el mismo ente territorial consintió, al permitir el acuartelamiento de los uniformados en la casa comunal para la defensa y protección de ese sector, situación que no merece reproche alguno, pero que constituye la asunción del riesgo que esa permanencia representaba para los bienes del ente estatal.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala revocará la sentencia del 10 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño y, en su lugar, negará las pretensiones de la demanda.

---

<sup>25</sup> Sobre el particular, esta deponente indicó: *“El municipio sí había recibido ataques, no recuerdo las fechas, fueron a la misma casa comunal, en el mismo año en marzo, aproximadamente”*.

<sup>26</sup> Frente a este punto, el testigo contó: *“(…) con antelación hubo un atentado, 5 meses antes del mes de septiembre, la comunidad se reunió y dijo que la policía ofrecía mayor inseguridad con su permanencia en la casa comunal”*.

<sup>27</sup> *“Se incluye dentro de la categoría de riesgo-beneficio aquella actividad que, aunque no entrañe verdadera peligrosidad, conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia. En este caso, el fundamento de la responsabilidad recae, no ya en el peligro creado por el Estado, sino en el provecho que éste o la comunidad reciben como consecuencia del ejercicio de la actividad riesgosa correspondiente”*. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, exp. 16.530, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



## 7. Decisión sobre costas

7.1. De conformidad con el artículo 188<sup>28</sup> del CPACA y con la disposición especial del artículo 365<sup>29</sup> del CGP, numeral 4, para el caso particular se condenará en costas a la parte demandante por ambas instancias, habida cuenta de la revocatoria total de la sentencia de primera instancia<sup>30</sup>. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del CGP<sup>31</sup>.

7.2. En relación con las agencias en derecho, observa la Sala que en ambas instancias se encuentra acreditada la gestión del apoderado de la Policía Nacional, quien contestó oportunamente la demanda, interpuso recurso de apelación y alegó de conclusión en las dos oportunidades dispuestas, actuación que se estima suficiente para que se ordene el pago de este concepto, en favor de la demandada, de acuerdo con lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP.

El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>32</sup>, estableció las tarifas de agencias en derecho.

En cuanto a los criterios para la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, el artículo 3 del referido Acuerdo dispuso que debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de las pretensiones y las demás circunstancias relevantes.

Como a la parte demandante se le condenará a pagar las costas de ambas instancias, las agencias en derecho en primera instancia, para los asuntos contencioso administrativos con cuantía, deben fijarse, según lo dispuesto en el artículo 6 del referido Acuerdo, *“hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”*.

---

<sup>28</sup> “CPACA. Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

<sup>29</sup> “CGP. Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas (...). 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”.

<sup>30</sup> Como la condena en costas obedece a un factor objetivo, no se tiene en cuenta la conducta de las partes, sino a los supuestos decantados por la norma.

<sup>31</sup> A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.

<sup>32</sup> La demanda se presentó el 19 de noviembre de 2012. El Acuerdo 1887 de 2003 fue derogado por el Acuerdo 10554 de agosto 5 de 2016; no obstante, este último solo entró a aplicarse para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.



En ese sentido, como la labor procesal del apoderado de la Policía Nacional fue continua y consistente en el transcurso de la primera instancia, las agencias en derecho de esta primera etapa procesal se fijarán en el 1% de las pretensiones que fueron negadas en este litigio<sup>33</sup>, lo que representa un total de \$13'257.000.

En relación con las agencias en derecho en segunda instancia, según el artículo 6 del aludido Acuerdo, estas deben fijarse *“hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”*. Como en este caso se encuentra acreditada la gestión diligente y oportuna del apoderado de la parte demandada en esta segunda etapa procesal, las agencias en derecho también se fijarán en el 1% de las pretensiones que fueron negadas en este litigio<sup>34</sup>, lo que representa un total \$13'257.000

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:**

**PRIMERO: REVOCAR**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño el 10 de septiembre de 2013.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: CONDENAR EN COSTAS**, por ambas instancias, a la parte demandante, en favor de la entidad demandada.

Para el efecto, las agencias en derecho de primera instancia se fijan en el 1% de las pretensiones que fueron negadas en este litigio, para un total \$13'257.000. Como agencias en derecho en esta instancia, se fijan también en el 1% de las pretensiones de la demanda, para un total \$13'257.000.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

---

<sup>33</sup> La parte actora pidió por concepto de *perjuicios extrapatrimoniales* el equivalente a “1000 SMLMV”; pretensión que a la fecha de presentación de la demanda arrojaba un total de \$566'700.000; por *perjuicios patrimoniales en la modalidad de daño emergente* solicitó “\$759'000.000”. La sumatoria de estos valores arroja un monto de \$1.325'700.000.

<sup>34</sup> Ibidem.



*Radicación número: 52001-33-31-004-2012-00137-01 (49706)*

*Actor: Municipio de Santacruz, Nariño*

*Demandado: Demandado: Policía Nacional y otro*

*Referencia: Acción de reparación directa*

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente enlace:<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado Electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado Electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Firmado Electrónicamente*  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

VF