

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

**Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil seis (2006)**

**Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**Radicación número: 504222331000950196-01 (16.630)**

**Actor: ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN**

**Demandados: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**

**Asunto: Acción de reparación directa (sentencia)**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN, parte demandante en el proceso de la referencia, contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 4 de marzo de 1999, mediante la cual se negaron las pretensiones que formuló en contra la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, la cual será revocada y, en su lugar, se accederá a las pretensiones de la demanda.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1. Las pretensiones**

El 9 de febrero de 1995, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN formuló demanda en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, con el fin de que se declarara a la entidad responsable de los daños materiales causados al establecimiento abierto al público "Cafetería El Jugoso", de su propiedad, ubicado en el municipio de Bello, Antioquia, en hechos ocurridos el 23 de febrero de 1994.

A título de indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente solicitó el pago de \$37.675.235, o la suma que resulte probada en el proceso con base en el dictamen pericial que en la misma demanda se solicitó, suma que incluye los intereses causados desde la fecha de los hechos hasta la ejecutoria de la sentencia, y \$6.798:225, correspondiente a los ingresos dejados de percibir por el demandante, durante los 45 días que duraron las reparaciones locativas necesarias para reabrir el establecimiento.

##### **2. Fundamentos de hecho.**

Los hechos relatados en la demanda son, en resumen, los siguientes: desde hacía más de 10 años, el señor Andrés Hernando Hoyos Marín explotaba comercialmente el establecimiento abierto al público, denominado "Cafetería el Jugoso", ubicado en el municipio de Bello, Antioquia, en la avenida 50. No. 5122, con salida a la carrera 50, frente al comando de la Policía de esa localidad. **El 23 de febrero de 1994, se produjo un atentado terrorista en contra de ese comando. Como consecuencia de la onda explosiva se causaron graves daños no sólo a los bienes muebles que tenía en el local sino que se produjo la destrucción casi total del inmueble, por lo cual debió demolerlo y reconstruirlo, obras que duraron 45 días, durante los cuales debió sufragar gastos laborales, de servicios públicos y pagar el arrendamiento.**

Se afirma en la demanda que el hecho es imputable al Estado, porque se produjo como consecuencia de la omisión por parte de la Policía Nacional, de ejercer su función de cuidado y vigilancia a las personas y sus bienes y, porque, además, quien resultó víctima del hecho fue un ciudadano inocente, ajeno al conflicto que enfrentaba el Estado con grupos al margen de la ley.

##### **3. La oposición de la demandada**

En el escrito de contestación de la demanda, la Nación-Ministerio de Defensa solicitó algunas pruebas, con el fin de demostrar que la entidad no incurrió en falla del servicio por omisión, porque para la época en que se produjo el hecho, incrementó su pie de fuerza, con el propósito de controlar o menguar la violencia que azotaba al país; pero que a pesar de toda esa diligencia le resultaba imposible prever el lugar y la hora donde se iría a producir un atentado.

Adujo, además, que aunque se pretendiera configurar la responsabilidad de la administración con fundamento en la teoría del daño antijurídico, ello no impedía su exoneración porque en tal caso operan las causales que rompen el vínculo causal como la fuerza mayor o el hecho de un tercero.

#### **4. La sentencia recurrida.**

**El Tribunal negó las pretensiones de la demanda por considerar que:**

(i) De acuerdo con la jurisprudencia, la falla del servicio tiene un carácter relativo y, en consecuencia, lo que debe determinarse en cada evento es la obligación que debía esperarse del servicio, teniendo en cuenta las dificultades más o menos grandes de su misión, los recursos de que disponía, las circunstancias de tiempo y lugar en las cuales se produjo el hecho, y que en el caso concreto, no se acreditó que la entidad demandada hubiera faltado a su deber de vigilancia, -pues ni siquiera está demostrado que existiera amenaza concreta contra ese comando de la Policía, además que para el año de 1994 habían disminuido considerablemente la zozobra y la angustia que los habitantes de Medellín sufrieron en años anteriores como consecuencia de la guerra librada por Pablo Escobar Gaviria contra los agentes de la Policía Nacional.

**(ii) En relación con la aplicación del régimen del DAÑO ESPECIAL, ha dicho la jurisprudencia que las víctimas inocentes de los atentados terroristas tienen derecho a ser indemnizadas, cuando se pruebe que la agresión estuvo dirigida contra un organismo del Gobierno y que en el caso concreto no se acreditó, con la certeza requerida, que con la acción de 23 de febrero de 1994 se pretendiera inferir daño a la Policía Nacional.**

#### **5. Lo que se pretende con la apelación.**

La parte demandante persigue con la apelación que se revoque la sentencia impugnada y, en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda, con fundamento en que:

(i) El Tribunal hizo una errónea valoración de las pruebas y de las normas y principios que regulan la situación concreta, pues no tuvo en cuenta que los testigos afirmaron haber escuchado decir a los agentes de la Policía que estaban amenazados, lo cual es prueba suficiente del hecho, sin que fuera posible exigir a la parte demandante suministrar los nombres de las personas que ejecutarían el acto, pues esto no lo sabían ni las mismas autoridades militares; no era necesario aportar pruebas de prensa porque el hecho fue de notoriedad pública; la bomba se ubicó a 10 metros del comando y no era razonable que se exigiera que ésta fuera colocada en el mismo comando, porque ahí estaban los agentes y los delincuentes requerían de alguna seguridad para emprender la huida.

(ii) El Estado debe responder en el caso concreto porque las autoridades públicas están constituidas para salvaguardar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. No atender esas obligaciones en debida forma genera fallas en el servicio y, en el caso concreto, le fue vulnerado al demandante su derecho fundamental al trabajo, como consecuencia de la omisión de las autoridades policivas, quienes hicieron caso omiso de las amenazas y por ello no incrementaron la vigilancia ni siquiera en sus propias instituciones, al punto que el artefacto explosivo fue colocado enfrente del comando y en horas de la mañana y aunque hubieran redoblado el pie de fuerza, no tomaron ninguna medida diferente que condujera a evitar el hecho; no obstante, esa decisión de la administración sí es prueba de que existían amenazas.

#### **6. Actuación en segunda instancia.**

Del término concedido en esta instancia para presentar alegaciones sólo hizo uso el Ministerio Público, quien solicitó que se confirmara la sentencia impugnada porque, en su criterio, si bien está

acreditada la merma patrimonial que le reportó la explosión al actor, no existe certeza sobre la causa que la produjo, pues no obran en el expediente informes oficiales que acrediten la existencia de elementos explosivos en el sitio de los hechos, por lo que la versión de los testigos no pasa de ser una simple suposición, que por lo demás, pudo obedecer a otros factores no criminales.

Agregó que, aun en el evento de que estuviera acreditado que se trató de la explosión de un artefacto dispuesto para producir daños, no está demostrada la existencia de ningún título de imputación, habida cuenta de que no se observa cuál fue la pretendida omisión de la Policía, pues en el caso concreto no se alegó ni se demostró que el demandante se encontrara en una situación de inminente peligro y que hubiera requerido protección especial a la autoridad y que ésta no se la hubiera brindado.

Finalmente, señaló que tampoco procede la indemnización a título de daño especial, porque a pesar de hallarse demostrado que el establecimiento estaba ubicado a corta distancia del comando de la Policía, no existe ninguna prueba que permita afirmar que se trató de un atentado contra dichas instalaciones. La sola cercanía puede constituir un indicio, pero es insuficiente para inferir tal hecho, cuando, además tampoco se demostró que para la época de ocurrencia del hecho, existiera una amenaza real de ataque contra tales instalaciones.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

.Se declarará la responsabilidad patrimonial de la entidad estatal demandada por los perjuicios materiales sufridos por el señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN, por cuanto aparece demostrado en el proceso que el demandante sufrió un daño antijurídico como consecuencia de la materialización de un riesgo creado por el Estado. En efecto:

1. Está acreditado en el proceso que para el mes de febrero de 1994, el señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN era propietario del establecimiento de comercio denominado "Cafetería El Jugoso", ubicado en la avenida 50A No.51-22 del municipio de Bello, Antioquia, dedicado a la venta de comestibles, rancho y licores, según el certificado de registro mercantil expedido por la Cámara de Comercio de Medellín, el 2 de marzo de 1994 (fl. 11 cuaderno principal).

2. También está demostrado que el 23 de febrero de 1994, el inmueble en el cual funcionaba dicho establecimiento sufrió daños en su estructura, como consecuencia de una explosión.

Sobre la existencia de los daños aducidos en la demanda declaró el señor Hernán Daría Henao Ruíz, ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Bello, en cumplimiento de la comisión impartida por el a qua (fl. 36 cuaderno principal). Aseguró el testigo que para la época de ocurrencia del hecho se desempeñaba como empleado en el establecimiento "El Jugoso", ubicado en el parque central del municipio de Bello, Antioquia y que por tal razón le consta que la explosión que se produjo en el sitio a mediados del mes de febrero de 1994, causó daños en la estructura del inmueble, concretamente, en los techos, muros, piso y cerraduras, y en los bienes muebles que se encontraban en el sitio, como vitrinas, enfriador, así como en la mayor parte del surtido. Además, aseguró que durante el tiempo en que estuvo cerrado el local, el demandante le pagó a los empleados su salario.

Debe advertirse que para acreditar los daños ocasionados al local se aportaron con la demanda unas fotografías (fls. 12-14 cuaderno principal), las cuales, las cuales carecen de mérito probatorio porque no existe certeza de que correspondan a los daños causados al establecimiento de que se trata en este proceso, es decir, sólo son prueba de que se registró una imagen, pero no es posible determinar su origen, ni el lugar y la época en que fueron tomadas, dado que no fueron reconocidas por los testigos ni cotejadas con otros medios de prueba dentro del proceso <sup>1</sup>

3. Se afirma en la demanda que los daños fueron causados como consecuencia de la explosión de una carga de 10 kilos de dinamita, con metralla, que fue colocada en la acera de su establecimiento, **dirigida contra el comando de la Policía que funcionaba en frente del mismo.**

Con el fin de establecer si el hecho causante del daño aducido por los demandantes es imputable al Estado, para efectos de deducirle responsabilidad, la Sala precisa previamente la **jurisprudencia vigente en relación con los daños causados con los actos violentos cometidos por personas que se enfrentan al Estado, en los cuales resultan afectados particulares ajenos al conflicto.**

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, los daños sufridos por las víctimas de hechos violentos cometidos por terceros son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las

<sup>1</sup> Sobre el valor probatorio de las fotografías, ver, por ejemplo, sentencias de febrero 3 de 2002, exp: 12.497, 25 de julio de 2002, exp: 13.811 y 10 de noviembre de 2001, AP-263 Y 21 de agosto de 2003, AP-01289.

autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque <sup>2</sup>.

**También ha determinado la Sala la imputabilidad al Estado por los daños sufridos por quienes son sometidos a la exposición a un riesgo de naturaleza excepcional, creado por la administración en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general. Ha dicho la Sala:**

***"En otros eventos..., la imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. Y es la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado..."*** <sup>3</sup>.

Para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, se requiere que éste haya sido dirigido contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal <sup>4</sup>.

Por lo tanto, se ha considerado que no le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros cuando éstos son dirigidos

<sup>2</sup> Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, exp: 422 y de la Sección de 11 de diciembre de 1990, exp: 5417; 21 de marzo de 1991, exp: 5595; 19 de agosto de 1994, exp: 9276 y 8222; 13 de octubre de 1994, exp: 9557; 2 de febrero de 1995, exp: 9273; 16 de febrero de 1995, exp: 9040; 30 de marzo de 1995, exp: 9459; 27 de julio de 1995, exp: 9266; 15 de agosto de 1995, exp: 10.286; 6 de octubre de 1995, exp: 9587; 14 de marzo de 1996, exp: 11.038; 29 de marzo de 1996, exp: 10.920; y 29 de agosto de 1996, exp: 10.949 y 11 de julio de 1996, exp: 10.822, entre otras.

<sup>3</sup> Sentencia del 10 de agosto de 2000, exp: 11.518. En el mismo sentido, sentencia del 18 de octubre de 2000, exp: 11.834.

<sup>4</sup> Sentencia de 23 de septiembre de 1994, exp: 7577.

indiscriminadamente contra la población, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social, y no contra un objetivo estatal específico, bien o persona claramente identificable como objetivo para los grupos al margen de la ley.

*"Si el atentado es indiscriminado, no es selectivo, y tiene como fin sembrar pánico y desconcierto social como una forma de expresión, por sus propias características cierra las puertas a una posible responsabilidad Estatal ya que es un acto sorpresivo en el tiempo y en el espacio, planeado y ejecutado sigilosamente, y por lo mismo, en principio imposible de detectar por los organismos encargados de la seguridad pública y como: ya se ha dicho, los deberes del Estado, que son irrenunciables y obligatorios, no significan que sea por principio omnisciente, omnipresente ni omnipotente, para que responda indefectiblemente y bajo toda circunstancia"*<sup>5</sup>

**En síntesis, mayoritariamente la Sala reitera su posición de que los daños que sufran las personas como consecuencia del conflicto armado interno, le son imputables al Estado cuando se demuestra que son consecuencia de una falla del servicio de la administración o del riesgo creado por la entidad estatal con el fin 'de cumplir su función de garantizar la vida e integridad de las personas y que el ataque estuvo dirigido concretamente contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal'**<sup>6</sup>

**4. En el *sub exámine*, el daño es imputable al Estado, no a título de falla del servicio porque no aparece demostrada en el expediente la omisión atribuida a las autoridades de policía, pero sí a título de riesgo excepcional, porque el ataque estuvo dirigido contra el comando de la Policía. Ese hecho se infiere de las siguientes pruebas que obran en el expediente:**

<sup>5</sup> Sentencia de 27 de enero 2000, exp: 8490, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. En igual sentido, sentencia del 3 de noviembre de 1994, exp: 7310 y del 15 de marzo de 1996, exp: 903427 de 28 de abril de 1994. exp: 7733 y contra el Grupo Radical Colombiano. sentencia del 17 de junio de 1973. exp: 7533 noviembre de 2003, exp: 14.220, C.P. Ramiro Saavedra Becerra y de 10 de agosto de 2000. Exp. 11.585. C.P. de 21 de febrero de 2002, exp: 13.661. C.P. Y de 20 de mayo de 2004. exp: 14.405, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Entre otras. sentencias del 13 de mayo de 1996. exp: 10.627 y 5 de septiembre de 1996, exp: 10.461.

<sup>6</sup> Sentencia de 23 de septiembre de 1994, exp: 7577

La constancia expedida por el Alcalde del municipio de Bello, Antioquia, el 15 de abril de 1994, a solicitud del interesado y para efectos de tramitar un préstamo bancario, en la cual se afirma que el señor Andrés Hernando Hoyos Marín, *"propietario de la Cafetería El Jugosa fue damnificado por causa del acto terrorista ocurrido el pasado 23 de febrero de 1994"* (fl. 4 C-1).

Esa constancia, al haber sido expedida por una autoridad constituye un documento público, que en los términos del artículo 264 del Código de Procedimiento Civil, da fe no sólo de su otorgamiento y de su fecha, sino, además, de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza. Por lo tanto, esa prueba es suficiente para demostrar la existencia del atentado terrorista ocurrido el 23 de febrero de 1994, en el municipio de Bello y de que el mismo causó daños al demandante.

(ii) En la diligencia de inspección judicial practicada por el a quo, el 27 de marzo de 1996 (fls. 31-32), se dejó constancia de que, de acuerdo con la versión suministrada por el agente de la Policía Muñoz Valencia, en el atentado terrorista de que tratan la certificación anterior, se causaron lesiones a uno de los agentes y daños a las instalaciones policiales y a varias motocicletas de propiedad de esa institución. El contenido textual de esa constancia es el siguiente:

*"el comando de la Policía existía para la época de los hechos que originaron este proceso y según el agente Muñoz Valencia, quien labora en dicho comando, ese día se quemaron con la bomba como once motos de la Policía que estaban parqueadas en la calle y que el mismo comando de la Policía sufrió averías, así como lesiones uno de los agentes. Que día y noche permanece en la puerta del comando un vigilante, pero que la vía estaba abierta al tráfico de las personas y los vehículos. El despacho tomó medidas entre el muro del comando y el sitio donde se dice explotó el artefacto, lo cual dio un total de 10.80 metros de distancia".*

Aunque no consta en el acta de la diligencia la firma del agente de la Policía Muñoz Valencia a quien, de acuerdo con la certificación expedida por el a quo se le recibió testimonio sobre el hecho, la firma del funcionario da fe de que esa prueba testimonial sí se produjo.

(iii) Sobre la ocurrencia de la explosión y de los daños que ella produjo, declaró ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Bello, en cumplimiento de la comisión impartida por el a quo, el señor Hernán Darío Henao Ruiz, quien afirmó que para la época de los hechos se desempeñaba como mesero en la cafetería de propiedad del demandante; que la explosión ocurrió entre cuatro y seis de la mañana, mientras él se hallaba en el sitio prestando sus servicios; que al momento de producirse la explosión salió huyendo del lugar; que sabe que *"fue una bomba por el estallido que fue muy duro"*; que, además de la cafetería, resultaron averiados otros locales contiguos, unas motocicletas de propiedad de la Policía; que el atentado *"como que iba dirigido al comando de la Policía"*, según los rumores que se escuchaban sobre la existencia de amenaza, y que no iba dirigido contra su patrono, que nunca estuvo amenazado. Sobre este último aspecto dijo el testigo:

*"...había rumores de que la Policía estaba amenazada y porque como los policías se mantienen allá en el negocio, escuché rumores de que había llamado y habían amenazado al comando, eso se lo escuché a ellos y no supe si ellos tomaron medidas de seguridad o no, no percibí si redoblaron la vigilancia o si se implementaron medidas de seguridad, porque por razón de mi trabajo no me enteré"*

(iv) Por su parte, el señor Humberto Cardona Tobón afirmó que a principios del año 1994, aproximadamente a las cinco de la mañana, mientras se encontraba en su residencia, ubicada en el municipio de Bello, Antioquia, escuchó una explosión; que al salir para su trabajo, aproximadamente dos horas después del hecho, llegó hasta el parque central del municipio y se dio cuenta que había explotado una bomba que había sido colocada al comando de la Policía y había afectado varios locales comerciales cercanos al mismo, entre ellos, la cafetería de propiedad del demandante y la joyería La Perlita, además, de causar daños a los vidrios del palacio municipal y a las instalaciones del comando de la Policía.

((v) De igual manera, el señor Bernardo Antonio Guerra Granda (fl. 38 cuaderno principal) aseguró:

*"Sí, me di cuenta que habían colocado una bomba al frente del comando, según me dijeron fue en inmediaciones de la cafetería El Jugoso y una joyería La Perlita, la pusieron afuera de esos negocios y al frente queda el comando de la Policía...Yo me enteré porque escuché sobre la bomba y luego me llamaron para cotizar la remodelación de la cafetería, por los daños sufridos por la bomba"*.

Es decir, los testigos aseguran que la explosión que se produjo en el parque central del municipio de Bello, Antioquia, causó daños al local de propiedad del demandante y a otros locales cercanos al mismo, entre ellos las oficinas de la alcaldía y el comando de la Policía y que, de acuerdo con los rumores ese atentado era la materialización de las amenazas que se habían lanzado contra esa última institución.

Ahora, si bien los testigos no dieron cuenta del origen de esos rumores, lo cierto es que sí existían amenazas reales contra la institución, concretamente, de ataques con elementos explosivos.

El jefe de archivo de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá allegó copia de los poligramas relacionados con las medidas de seguridad que tomó la Dirección General de la Policía Nacional ante la ola de violencia registrada en Medellín, durante los años 1990 a 1994 (fls. 16-88), la mayoría de los cuales corresponde al año 1990. No obstante, en los que corresponden a los primeros meses de 1994, el Comandante de la Policía Metropolitana ordenó a las unidades dar protección especial a sedes políticas y diplomáticas venezolanas y aplicar planes de defensa como instruir centinelas, personal de servicio; se alertó a las unidades sobre el último *modus operandi* de la subversión, que consistía en lanzar artefactos explosivos contra unidades militares en momentos en que el personal se encontrara reunido, y aplicar planes de defensa porque se tenía conocimiento de que la delincuencia pretendía atacar contra instalaciones policiales utilizando carro bombas.

**En consecuencia, si bien es cierto que no existe una prueba directa que acredite que el atentado terrorista ocurrido el 23 de febrero de 1994, fue dirigido contra el comando de policía, ubicado en el parque de Bello, Antioquia, sí existe una serie de indicios que**

permiten llegar a esa conclusión, tales como las amenazas generalizadas de ataques con explosivos contra las instalaciones militares y la ubicación del artefacto explosivo.

En consecuencia, el Estado es patrimonialmente responsable de los daños causados al señor Andrés Hernando Hoyos Marín, porque los mismos se produjeron como consecuencia del ataque terrorista cometido contra el comando de "la Policía, que si bien había sido instalado en ese lugar con el fin de proteger a la comunidad, generaba para sus vecinos la existencia de un riesgo excepcional. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

##### 5. La liquidación del perjuicio.

Para acreditar la cuantía de los daños que sufrió el demandante como consecuencia de ese hecho, se aportó con la demanda la constancia expedida por el señor Bernardo Antonio Guerra Granda, el 18 de abril de 1994 (fl. 2), quien ratificó el contenido del documento ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Bello, el 12 de abril de 1996 (fl. 38 cuaderno principal). Consta en la prueba documental que .el inmueble donde funcionaba el local comercial "Cafetería el Jugoso", de propiedad del señor Andrés Hernando Hoyos Marín, sufrió daños considerables como consecuencia de la explosión que se registro el 23 de febrero de 1994 en ese sector; que fue contratado para la reconstrucción de los muros, techo, piso y un mezanine del local, obras que realizó por valor de \$4.800.000, de los cuales el señor Alvaro Peláez, propietario del local pagó \$1.500.000 Y los \$3.300.000 restantes corrieron por cuenta del demandante y que la obra duró 45 días.

Además, se aportó con la demanda un documento suscrito por el señor José Antonio Martínez P. (fl. 3), quien autenticó su firma ante notario y en el cual afirma ser contador público. Consta en ese .documento que los perjuicios sufridos por el demandante como consecuencia de la explosión, fueron los siguientes: (i) gastos que debió realizar por valor de \$5.471.235 (que discriminó así: \$750.000: gastos de administración, \$364.500: arrendamiento del local, \$22.208: aportes Comfama, \$14.805: aportes ICFES, \$9.870: aportes SENA, \$66.450: impuesto de industria y comercio, \$340.000: vigilancia del local, \$243.752: servicios públicos, \$2.238.150: nómina de trabajadores, \$709.000: prestaciones sociales, \$270.000: aportes Seguro Social..y \$442.000: intereses); (ii) \$4.800.000, por la reconstrucción del local; (iii) \$19.423.500, que corresponde a las ventas que se dejaron de hacer en el período, de los cuales la utilidad debió ser de \$6.798.225. Consta en el documento que *los "datos fueron tomados de los libros y documentos fuente, poseído por el establecimiento a mayo 31 de 1994"*

De acuerdo con el dictamen rendido por los peritos nombrados en el proceso (fls. 40-44 y 54-56 cuaderno principal), los daños materiales sufridos por el demandante ascendieron a \$19.578.725, que se discriminaron así:

- \$7.980.500, por muebles y enseres destruidos;
- \$4.800.000, por reparación de la edificación;
- \$5.471.235, por sueldos, jornales, prestaciones, servicios públicos e impuestos por el período de inactividad,
- \$1.326.990, por la utilidad que debió percibir menos gastos durante el mismo período.

Afirmaron los peritos, que esos valores fueron tomados de la prueba documental aportada y de los valores señalados en la demanda, los cuales consideraron razonables.

A juicio de la Sala, la prueba documental aportada con el fin de acreditar los perjuicios materiales sufridos por el demandante tienen pleno valor probatorio, habida consideración de que se trata de documentos declarativos emanados de terceros, que en la época en que fueron aportados no requerían ratificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 del decreto 2651 de 1991, que establecía: *" Los documentos declarativos emanados de terceros se estimarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contra la cual se aducen solicite su ratificación de manera expresa"*<sup>7</sup>

En cuanto a la certificación expedida por el contador debe advertirse que en los términos del artículo 10 de la ley 43 de 1990, se presume que el acto respectivo se ajusta a los requisitos

legales <sup>8</sup>. Es decir, que en efecto, los datos suministrados por el contador fueron tomados de los libros y documentos que debía llevar el demandante para acreditar tales gastos.

Considera la Sala que de acuerdo con las pruebas relacionadas, el perjuicio sufrido por el demandante fue el siguiente:

-\$3.300.000 por reconstrucción del local, porque, según el señor Bernardo Antonio Guerra Granda, quien realizó las obras, de los \$4.800.000 que recibió en pago por las mismas, \$1.500.000 fueron pagados por el señor Álvaro Peláez, propietario del local.

-\$5.471.235, por sueldos, jornales, prestaciones, servicios públicos e impuestos por el período de inactividad.

-\$1.326.990, por la utilidad que debió percibir menos gastos durante el mismo período.

<sup>7</sup> El artículo 10 de la ley 446 de 1998 tiene un contenido idéntico. Establece la norma: "2. Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación".

<sup>8</sup> Artículo 10. De la fe pública. La atestación o firma de un Contador Público en los actos propios de su profesión hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutarios en casos de personas jurídicas. Tratándose de balances, se presumirá además que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que éstos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance. Parágrafo. Los Contadores Públicos, cuando otorguen fe pública en materia contable, se asimilarán a funcionarios públicos para efectos de las sanciones penales por los delitos que cometieren en el ejercicio de las actividades propias de su profesión, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil que hubiere lugar conforme a las leyes".

aducidos en la demanda, porque estos no fueron probados. Adviértase que en la única prueba en la que se mencionan es el dictamen, en el cual los peritos afirman que el valor de tales daños se tomó directamente de la demanda, pero que no pudieron acreditar su existencia, y es claro que lo que se afirma en la demanda es objeto de prueba y no la prueba misma de los hechos.

Por lo tanto, el daño asciende a \$10.098.225, que actualizados a la fecha de esta sentencia equivalen a \$38.114.966, de acuerdo con el siguiente cálculo:

$Ra = Rh \times \frac{I. \text{ Final (fecha de la sentencia)}}{I. \text{ Inicial (fecha de los hechos)}}$

$Ra = \$10.098.225 \times \frac{164.98 \text{ Junio/05}}{43.71 \text{ (feb/94)}}$

$Ra = \$38.114.966$

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

**FALLA:**

**REVÓCASE** la sentencia recurrida, esto es, la dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 4 de marzo de 1999, y en su lugar se dispone:

**Primero.- DECLARASE** a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL, patrimonialmente responsable de los perjuicios causados al señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN, como consecuencia del atentado terrorista cometido, el 23 de febrero de 1994, en el municipio de Bello, Antioquia.

**Segundo.-** Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENASE a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL-, a pagar por concepto de perjuicios materiales al señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN, la suma de treinta y ocho millones seiscientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos doce pesos (\$38.654.412).

**Tercero. NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**Cuarto.-** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado: judicial que ha venido actuando.

**Quinto.-** Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

**Sexto.** Todas las comunicaciones que se ordena hacer en esta sentencia serán libradas por el a quo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE y DEVUÉLVASE**

**MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ**  
Presidente de la Sala

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**  
Salva voto

**ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

## **CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA**

**SALVAMENTO DE VOTO**

**CONSEJERO PONENTE: Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**Radicación: 504222331000950196-01 (16.630)**

**Naturaleza: APELACIÓN SENTENCIA INDEMNIZATORIA**

**Actor: ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN**

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

En el sub examine la Sala ha considerado que La Nación - Policía Nacional es patrimonialmente responsable bajo el título jurídico de imputación "*riesgo excepcional*" por los daños causados con la detonación de un artefacto explosivo, que hicieron desconocidos.

La decisión de la que respetuosamente me aparto indica que "(...) *no existe una prueba directa que acredite que el atentado terrorista (...) fue dirigido contra el Comando de Policía ubicado en el parque de Bello*" y, a pesar de ello, finalmente llega a concluir que el atentado sí fue contra ese cuartel.

Así, la Sala se encamina por la deducción y en ello el suscrito la sigue, pero para dejar en este salvamento vertidas las consideraciones que bien valdrían para el caso aún suponiendo que ninguna duda pudiera haber para tener por cierto que el cuartel, realmente, hubiere sido el blanco de ataque.

Este salvamento se redacta teniendo en mente -en su razonable universo- la expresión constitucional que preceptúa:

*"Artículo 90. - El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas"*

La anterior declaración constitucional convalidó la perspectiva de esta Corporación, que de vieja data ha dicho que más allá de la (i) falla en el servicio, bien puede haber responsabilidad sin falta en el derecho público colombiano, porque es claro que la Administración, al desplegar ciertas acciones en aras del interés general, ocasionalmente afecta el patrimonio de algunos de los asociados, ora por (ii) haberles impuesto riesgos de naturaleza excepcional que finalmente se materializan, ora por (iii) haber ocasionado ruptura en la igualdad que debe reinar entre los asociados cuando asumen sus cargas públicas.

**No obstante, la aplicación del "riesgo excepcional" como título jurídico de imputación** se ha llevado demasiado lejos, a escenarios en los que la relación de causalidad en verdad deja de ser un hecho -que como tal debe estar sujeto a prueba y ser verificable-, para convertirse en un discurso en el que la constatación para nada cuenta, por lo que se torna el régimen de responsabilidad, en ese punto, en una yuxtaposición de razones que recibe toda su consistencia de una fundamentación ideológica.

Nada de malo hay en que la ideología favorezca las posiciones jurídicas. Negar la importancia de ella en la interpretación del Derecho sería una desventura, sólo comparable con aquella otra que se da cuando una decisión judicial entra a depender, no de los hechos, sino únicamente de una noción subyacente.

Aceptado que (i) una cosa es la imputación y otra es la relación causal, (ii) que uno y otro elemento, como lo ha reiterado esta Corporación<sup>1</sup>, son

<sup>1</sup>"La precisión que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho en repetidas oportunidades, en el sentido de señalar que el artículo 90 de la C.P. no consagró una responsabilidad absolutamente objetiva del Estado y que, por el contrario, aún con base en dicha disposición la falla del servicio sigue siendo el régimen general de responsabilidad estatal, al lado del cual se reconoce la existencia de regímenes objetivos, permite indicar 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", (se subraya) Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de octubre de 1997, C . P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Actor Carmen Emilia Mora y otros.

necesarios para una declaración de responsabilidad, es útil memorar también que (iii) no puede haber imputación válida sin relación causal.

### **1.- La ubicación de una estación de la Policía Nacional en medio de la comunidad no conlleva la imposición de un riesgo de naturaleza excepcional.**

Se ha sostenido que si en aras del interés general la Administración impone legítimamente a los asociados riesgos que resultan ser de una naturaleza excepcional, de llegarse a realizar éstos debe haber resarcimiento de los daños causados a favor de los afectados.

La importancia de la imputación y su calidad de condición necesaria para una declaratoria de responsabilidad también se aprecia en los siguientes pasajes extractados de decisiones de esta Corporación: *"La diferencia estriba, en consecuencia, en los títulos jurídicos de imputación del daño,*

determinantes de la causalidad jurídica más allá de la simple causalidad material que se deriva del nexo causal. (...) Muestra lo anterior que bajo cualquier clase o régimen de responsabilidad patrimonial del Estado o de las personas jurídicas de derecho público es menester que estén presentes estos [cuatro] elementos: la acción o la omisión de la entidad estatal, el daño antijurídico, el nexo de causalidad material v el título jurídico de imputación." (Se subraya) CONSEJO DE ESTADO, sentencia del 8 de mayo de 1995, expediente 8118, Consejero Ponente Dr. Juan de Dios Montes.

Y en el mismo sentido, la Corporación sostiene que "En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos". CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 16 de septiembre de 1999, Expediente 10922, C . P: Dr. Ricardo Hoyos Duque, actor María Consuelo Enciso Jurados y otros.

Además, la misma Corporación reitera: "De allí que elemento indispensable -aunque no siempre suficiente- para la imputación, es el nexo causal entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que éste sea el efecto del primero (...) Por eso, la parte última del inciso primero del artículo 90 de la c.P., en cuanto exige -en orden a deducir la responsabilidad patrimonial del Estado-, que los daños antijurídicos sean 'causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas', está refiriéndose al fenómeno de la imputabilidad, tanto fáctica como jurídica. Rodrigo Escobar Gil se refiere al punto en estos términos: "...para el nacimiento de la obligación de reparar no basta sólo la imputatio facti; es decir, la relación de causalidad entre un hecho y un daño, sino que es necesario la imputatio juris, esto es, una razón de derecho que justifique que la disminución patrimonial sufrida por la víctima se desplace al patrimonio del ofensor"

Consejo de Estado, Sentencia del 21 de octubre de 1999, Sección Tercera, Exp. 10948 y 11643 (Acum), C.P. Dr. Alier Hernández Enríquez, actor. Luis Polidoro Cómbita y otros. Todo lo cual se retuerza y corrobora en CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 1999, expediente 11499, C .P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, actor Tito Ortiz Serrano.

y en punto al «riesgo excepcional», como título jurídico de imputación, se ha añadido que el riesgo en cuestión, en efecto y como su nombre lo indica, debe ser (i) de naturaleza excepcional e (ii) impuesto legítimamente y dentro de un rango permitido. Si se echa de menos alguna de las dos anteriores características, los daños experimentados por la víctima o caen -cosa que comparto- bajo la noción de «riesgo social»<sup>2</sup>, o pasan a ser atribuibles a una (dalla en el servicio» y, por consiguiente, no es aplicable el título jurídico de imputación «riesgo excepcional».

En el sub exámine la posición mayoritaria de la Sala supone que la ubicación de una estación de la Policía Nacional en medio de la comunidad, cierne sobre ésta un riesgo de especial magnitud que, de materializarse, compromete la responsabilidad de esa autoridad y, por tal convicción, ha dado aplicación al título jurídico de imputación "riesgo excepcional".

Pero a mi juicio la Sala parte de un supuesto que se da por cierto siendo realmente equivocado, porque la ubicación de una estación de la Policía Nacional en la comunidad a la cual sirve, si bien conlleva algún riesgo, no puede decirse que sea de naturaleza excepcional, pues más bien resulta ser una cuestión apenas razonable si se tienen en consideración tanto (i) las circunstancias en que tal sociedad se debate, como (ii) los deberes constitucionales y legales de la entidad.

Y tener en cuenta esas circunstancias y esos deberes para afirmar que, precisamente, en un estado de zozobra y de conflicto generalizado la Policía Nacional es la que impone un riesgo de naturaleza excepcional a la comunidad al acantonarse dentro de ella, pasa por desconocer que esa comunidad necesita la presencia de la institución para su defensa y su seguridad, al paso que por lo menos insinúa la existencia de alguna incorrección de su parte, por cuanto supone que ha sido la institución la que

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 24 de octubre de 1997, C . P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Actor Carmen Emilia Mora y otros.

ha llevado la tribulación a un paraje que hasta entonces era apacible, a través de un riesgo excesivo que si bien no se tacha frontalmente como injustificable, de él se deducen las condenas.

Al margen de que vivamos en «la sociedad del riesgo»<sup>3</sup>, cabe preguntarse si acaso no hay riesgo en la vecindad antes de ubicarse allí la Policía Nacional ; como también si de no haberse acantonado en determinado lugar la Policía , los lugareños de todas formas habrían estado en riesgo o si, por el contrario, habrían tenido apacibles vidas y si en ese caso la queja no se habría formulado precisamente -vaya paradoja- por la ausencia y abandono del Estado que hace presencia a través de la institución policial.

Cierto es que la ubicación de una estación de la Policía Nacional trae consigo externalidades positivas y negativas <sup>4</sup>. Pero así como las externalidades

<sup>3</sup> "Que vivimos en una sociedad de riesgo es ya un lugar común. ¿Pero esto qué significa en concreto? El término sociedad de riesgo tiene muchos aspectos. En nuestra conexión interesa el aspecto iusfilosófico. (...) En la sociedad pluralista de riesgo de nuestra época tiene el hombre que actuar impetuosamente sobre el mundo, sin poder disponer siempre de antemano de normas seguras o remitir a un concepto fijo de naturaleza si su acción es correcta; es decir, tiene que actuar con riesgo. Sin duda, existían también en épocas primitivas constelaciones en las que había que tomar decisiones riesgosas, pero ellas no eran típicas de las relaciones de entonces. Para nuestra época sí lo son. (...) Importa que la magnitud del riesgo y la calidad moral del fin perseguido estén en una relación adecuada entre sí" (Cfr: KAUFMANN, Arthur. "Filosofía del Derecho... Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999, Pág. 529 Y ss. (Se subraya).

Así mismo: "En este sentido, puede señalarse (...) que la vida social entera es creadora de riesgos, que cada uno de nosotros los crea cotidianamente de un modo u otro y que a este tipo de riesgo -riesgo normal, riesgo permitido- no hay razón especial para aplicarle especiales criterios en punto a la responsabilidad por daños" (Cfr. DIEZ-PICAZO, Luis. "Derecho de daños". Editorial Civitas, Madrid, 1999, Pág. 116)

<sup>4</sup> El concepto es coincidente con lo que se quiso abarcar bajo la noción «inevitable secuela de daños residuales» a la que alude la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1.954 en España. Más recientemente, se ha dicho que "[l]a externalidad es definida por Nath, como un efecto externo, favorable o desfavorable, que un agente económico (un individuo o una empresa) determina sobre la producción renta, ocio o bienestar de otro agente económico, cuando dicho efecto es de tales características que las instituciones jurídicas y económicas no permiten el pago o ingreso de un precio por el beneficio o daño causado por dicho efecto (...). El análisis de este tipo de disfunciones o externalidades, condujo a Pigou y a una serie de economistas que siguieron sus opiniones, a entender que en determinados casos, la solución de los problemas planteados por las disfunciones o externalidades sólo puede venir de una intervención del Estado" (DIEZ-PICAZO, Luis. Op. Cit. Pág. 205). No obstante, cabe decir que hoy día las externalidades se han matizado de tal modo

positivas de tal ubicación no conducen de suyo a que la comunidad adyacente quede amparada con excepcional tranquilidad, las externalidades negativas no implican que esa comunidad quede en medio de un riesgo de naturaleza excepcional.

No es posible concluir que en este caso la presencia de los efectivos policiales impuso un riesgo de naturaleza excepcional que se realizó conllevando daños al demandante. Y no está probado procesalmente -ni según las reglas de la experiencia-, que la existencia de un cuartel de la Policía Nacional cree en sus inmediaciones más riesgos de los que reduce. Esa es una inferencia cuyas conclusiones se ven notablemente incididas por el dramatismo de cada hecho execrable.

Los atentados que ocurren en contra de las instalaciones policiales se dan a pesar de la presencia de los efectivos y no en razón de ésta.

Concluir que la accionada cierra un riesgo excepcional porque es el objetivo y la presencia de sus efectivos aumenta la probabilidad de una confrontación armada o de un ataque indiscriminado y sorpresivo, implica desconocer que, precisamente, la posibilidad de tal confrontación es la que surte el efecto disuasivo en la delincuencia y se traduce en mejores condiciones de seguridad.

No es fácil aceptar que una institución enclavada dentro de nuestra tradición republicana requerida por la ciudadanía para asegurar la normalidad de la vida en comunidad y la tranquilidad de la misma, declarada constitucionalmente como parte integral de las autoridades instituidas para proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los asociados, sólo con hacerse presente en medio de la colectividad, precisamente para cumplir con su misión, de suyo genere riesgos de

que algunas de ellas sí resultan susceptibles de valoración económica por su apreciación fehaciente, es decir por su magnitud y, en esa medida, a la luz de las instituciones jurídicas son indemnizables por los conductos que los mismos regímenes de indemnización prevén.

naturaleza excepcional con fundamento en los cuales termine siendo declarada responsable patrimonialmente por la acción de criminales ajenos a la misma.

La ubicación de una estación de la Policía Nacional dentro de la comunidad no cumple, por consiguiente, con una de las condiciones necesarias de este título jurídico de imputación, porque los "riesgos de la vida social" <sup>5</sup> son propios de la situación cultural, económica, política y administrativa de la sociedad en la que vive el demandante. Ciertamente es que la realización de esos riesgos sociales, que eventualmente se traducen en daños, corre pareja con la incapacidad y el infortunio de no poder enjuiciar al verdadero responsable.

Pero ni siquiera por el noble deseo de realizar el principio de *neminem laedere* <sup>6</sup> y de abordar estos problemas desde la perspectiva de la víctima <sup>7</sup>, es

<sup>5</sup> "En este orden de ideas, debe precisarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha considerado como fuente de responsabilidad estatal o como título de imputación el denominado "riesgo de la vida social" en los términos expuestos por el profesor García de Enterría para el sistema jurídico español, derivado de diferenciar los conceptos de fuerza mayor y caso fortuito y de la exclusión de este último como causal exoneratoria de responsabilidad, por disposición expresa del artículo 106-2 de la Constitución española (...) " (se subraya). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de octubre de 1997, C. P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Actor Carmen Emilia Mora y otros.

<sup>6</sup> "Cavanillas que estudió la cuestión con detenimiento ha citado los siguientes argumentos utilizados por nuestra jurisprudencia [se refiere a la española]: 1º) La regla *pro damnato* o de favorecimiento de las indemnizaciones, que asoma en algunas sentencias donde se habla de que «se impone la rigurosa aplicación del *non laedere*, en la operación de la prueba en beneficio del más débil», es decir, el rigor interpretativo en beneficio del perjudicado y la búsqueda con acucioso celo de cuanto conduzca a la reparación del máximo daño causado. 2) La idea de la «realidad social» acogida por el artículo 3 del Código Civil, como cuando se habla de incremento de actividades peligrosas consiguientes al desarrollo de la técnica. 3) La regla *cuius commoda eius incommoda*, que pone la indemnización como contrapartida de un lucro obtenido por una actividad peligrosa y que, si bien en ocasiones se confunde con la doctrina del riesgo, en otras parece separarse de ellas." (Cfr. DIEZ-PICAZO, Luis. Op. Cit. Pág. 125). "Nada costaría, con un poco de ingenio, elaborar una situación imaginaria en la que resultase 'natural', por así decirlo, que los jueces de una comunidad aplicaran una pauta equivalente a la ley de la ventaja (...). "(Cfr. CARRIÓ, Ganara. "Notas Sobre Derecho y Lenguaje". Reimpresión de la Cuarta Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, Pág. 203)

<sup>7</sup> "Cuando ocurre una desgracia, una calamidad o un accidente del que se siguen daños para las personas o para las cosas, hay que decidir si el que experimenta el daño no tiene otra posibilidad que la resignación (lo sufre él) o si puede esperar algo de los demás y, mejor, si tiene derecho a ello. Si la respuesta al interrogante abierto fuera esta última,

posible aceptar el trazo diagonal de delgadísimas y discontinuas líneas de imputación, con las que se procura paliar la frustración enrostrándole responsabilidad a quien, evidentemente, no la tiene.

**2.- Ni siquiera desde la perspectiva de la causalidad adecuada es posible afirmar que -por su mera presencia o existencia- la responsabilidad por un ataque terrorista la tiene la entidad que ha sido blanco del ataque.**

Si imputar es atribuir, endilgar o exhibir en orden las razones por las que alguien debe venir a responder por los daños experimentados por otro, no puede decirse que esas razones, en casos como el presente sean claras, puesto que más bien se muestran necesitadas de toda la ayuda que ciertamente se les procura para poderse articular, aún así, de manera muy peculiar.<sup>8</sup>

Aunque el «riesgo excepcional» es el título jurídico de imputación que esta vez aplica la Sala para atribuir responsabilidad a La Nación - Policía Nacional, por los daños sufridos por el demandante a raíz del atentado que terceros terroristas hicieron en contra de un cuartel, es necesario considerar

tendríamos que movemos todavía entre las dos alternativas que han quedado dibujadas: o se crea un sistema de auxilios o de ayudas, lo que a su vez oscila entre la beneficencia y la seguridad social; o se establece un derecho subjetivo del perjudicado a reclamar de otros el importe en que se valore el daño. Sólo en este último caso puede hablarse, en rigor, de indemnización, de derecho a la indemnización y, por consiguiente, de Derecho de daños". (Cfr. DIEZ-PICAZO, Luis. Op. Cit, Pág. 42)

<sup>8</sup> El tema no es fácil y la dificultad conduce a innumerables posiciones jurídicas, todas ellas dignas de reconocimiento y estudio. Para el caso español-y tal vez para el nuestro- "[a]lgo hace pesar que el Tribunal sigue criterios de justicia intuitiva, que resultan difícilmente formalizables en argumentos de técnica jurídica"; O que "el Tribunal Supremo no ha pretendido hasta ahora dar respuesta global, puesto que se atiene a la solución justa de cada caso concreto (...) aun suponiendo que eso sea así, resulta inadmisibile el no contar aún con una doctrina clara que ilumine un tema tan importante (...) quizá el más importante sea el de la determinación de una relación causal precisa, de acuerdo con unos criterios técnicos: todo lo flexibles que se quiera, pero precisos. Sólo de esta manera dejará de ser el instituto de la responsabilidad administrativa un juego de azar o una adivinanza. (Cfr. NIETO, Alejandro. "La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado", REDA, núm. 4, enero-marzo, 1975, Pág. 95).

que tarde o temprano ese título jurídico de imputación conecta con el tema de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.<sup>9</sup>

y en punto a la responsabilidad por actos terroristas, merece decir que "riesgo excepcional" y "daño especial" también se antojan necesitados de un deslinde conceptual, pero no sólo porque el riesgo excepcional siempre se ubica del lado de la causa en tanto que el daño especial siempre lo hace del lado del efecto, sino también porque, si por aceptado se tiene que el título jurídico de imputación "daño especial" es de aplicación estrictamente residual, frente a los demás títulos jurídicos de imputación, no tiene sentido aplicarlo al mismo tiempo que el "riesgo excepcional".

Otra de las diferencias entre el riesgo excepcional y el daño especial es que en el primero la idea de "magnitud" se tiene en cuenta para calificar la actividad riesgosa que cumple la Administración, mientras que en el segundo tal idea se tiene en cuenta al evaluar los efectos que sufre la víctima por el quehacer legítimo de la Administración.

Como en el plano de la causalidad material no existe la más mínima posibilidad de establecer una relación entre la conducta de la institución accionada y los daños experimentados por el damnificado, para el caso se dice haber acudido a la "causalidad jurídica" para establecer ese vínculo y,

<sup>9</sup> Precisamente por esa necesidad la Sala en múltiples ocasiones ha justificado la indemnización por atentados terroristas con fundamento en el título jurídico de imputación "daño especial". Hace alguna época (Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de mayo de 1973, expediente 978, Actor Vitalia Duarte), "curiosamente, se involucró. al mismo tiempo que el riesgo, el principio de igualdad de las personas ante las cargas públicas, como razones jurídicas que hacían responder al Estado por los daños que causaba su actividad legítima, lo cual sembró alguna confusión entre los regímenes de responsabilidad por riesgo y el llamado daño especial (..) como es el caso de la reparación por la destrucción de una casa de la demandante por la acción armada del ejército que perseguía a un peligroso delincuente". (Cfr., en HERNÁNDEZ, Alier. "La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado Colombiano", Revista Derechos y Valores, Universidad Militar Nueva Granada, S.F., sentencia que es citada también en HENAO,

Juan Carlos, "La responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia", Tomo 2, índice de providencias, Pág. 41.)

más allá de ello, se ha acudido a una presunción que ciertamente es de particular potencia, puesto que no puede ser desvirtuada.

En efecto, al repasar la línea que desde hace doce años ha seguido esta Corporación, se observa que frente a los atentados terroristas resolvió, dependiendo del objetivo, aplicar una "*presunción de causalidad*" -léase "presunción de responsabilidad"- en contra de la institución accionada:

*"Cuando el título de imputación sea el rompimiento de la igualdad frente a los cargas públicas, así como acontece en los demás regímenes de responsabilidad, debe aparecer demostrada la existencia de un vínculo de causalidad que vincule el daño cuya reparación se reclama, con las acciones u omisiones de las 'autoridades públicas'. Dicho vínculo causal, corresponde al concepto de causalidad jurídica y no solamente al concepto de causalidad física. Por tanto él aparecerá deducido en los casos en que, como se señaló en la Sentencia del 23 de septiembre de 1994 antes citada, se evidencie que 'el objeto directo de la agresión fue un establecimiento militar del gobierno, un centro de comunicaciones al servicio del mismo, o un personaje representativo de la cúpula administrativa'"<sup>10</sup> (Se subraya).*

El suscrito, al igual que los demás miembros de la Sala, también está convencido de que allí donde la comunidad recibe beneficio colectivo a costa del perjuicio individual que ha sido legítimamente impuesto sobre alguno de sus miembros, aquella debe resarcir a éste a través del erario que colectivamente conforma en virtud del principio de solidaridad. No obstante, considero que en casos como el presente, en el que no es posible imputar el daño a la acción o a la omisión de la autoridad, sino a la acción criminal que se da en medio de fatales circunstancias sociales y políticas, el resarcimiento que con toda justicia merece la víctima, como adelante se verá (§3), debe ser dispensado con cargo a los fondos de indemnización que funcionen para realizar el principio constitucional de la solidaridad social, pero nunca bajo la noción de responsabilidad extracontractual.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 24 de octubre de 1997, C. P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Actor Carmen Emilia Mora y otros.

Así debe ser en el sub exámine, puesto que el atentado que afectó el patrimonio de don Andrés Hernando Hoyos Marín, propietario de la "Cafetería El Jugoso", bien visto, aun cuando materialmente pudiera haber estado dirigido contra el cuartel de la Policía Nacional adyacente (ubicado a 10.80 mts), políticamente estuvo dirigido contra toda la sociedad y por ello bien podría decirse que así como los beneficios del cuartel los recibió la comunidad, los maleficios también fueron para ella en su conjunto.

No es razonable atribuir responsabilidad por hallar configurada una relación causal entre la presencia de la Policía Nacional y el daño experimentado por el demandante. En caso contrario, cruel es el sino que enfrenta la fuerza pública, porque no se ve entonces cómo podría la institución modificar su conducta para no ser condenada, pues si no hace presencia y deja de cumplir sus funciones incurre en omisión, pero si las cumple y para ello se hace presente de modo permanente, entonces es responsable por haber creado un riesgo de naturaleza excepcional por el sólo hecho de acantonarse.

Cosa distinta es la que ocurre -según mi convicción-, cuando resulta sacrificado un inocente si la fuerza pública, no en razón de su mera localización, presencia o existencia, sino al realizar operaciones orientadas a cumplir los deberes constitucionales y legales que le son inherentes, despliega lícitamente la fuerza para emprender, o para repeler un ataque. Frente a tales casos, sí compartiré la idea de que a la institución, a cuyo cargo haya estado la operación, se le podrá imputar con toda la claridad necesaria el daño experimentado por la víctima, que será antijurídico sólo si va más allá de lo que normalmente cualquier persona deba soportar por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada, comportándose como un sujeto solidario.

Cuando un terrorista pone en práctica sus execrables métodos para agredir a quienes están instituidos precisamente para defender a la sociedad contra la que ha decidido arremeter, mal puede decirse, por lo menos dentro de la recta lógica de lo razonable, que son los defensores de esa sociedad quienes han "causado" el daño por haber creado la posibilidad de una confrontación o de convertirse en blanco de los ataques.

Aquí, la razón moral no pesa menos que la estrictamente jurídica, porque estamos en un escenario en el que la responsabilidad patrimonial quiere convertirse en sucedáneo de la resignación. Aun cuando ello en principio se muestre muy bondadoso para con la víctima, se traduce en iniquidad para quien resulta inculcado a través de una serie de conexiones argumentales que vienen a pesar más que los tozudos hechos, que son estos: los terroristas -y no la Policía Nacional- fueron quienes causaron la explosión que produjo los daños.

La causalidad adecuada debe tener aplicación allí donde no es clara la relación de causalidad física o allí donde la relación de causalidad física que se percibe denota que la causa (física) realmente no es la causa determinante del daño experimentado por las víctimas. Pero lo que no puede ocurrir es que, aún existiendo una evidente relación de causalidad material que no deja dudas sobre a quién se le deben atribuir los daños irrogados a las víctimas, el juzgador la desprecie para ir en busca de ignotas razones en virtud de las cuales, finalmente, las consecuencias se le atribuyen a una institución totalmente inocente.

Esta Corporación antes ha manifestado muy clara y acertadamente que:

"Las imputaciones fácticas son las indicaciones históricas referidas a los hechos en los cuales el demandante edifica sus pretensiones; o el simple señalamiento de las causas materiales, en criterio de quien imputa, que guardan inmediatez con el hecho y, que considera, contribuyeron desde el punto de vista físico a la concreción del daño. En cambio las imputaciones jurídicas aluden a la fuente normativa de deberes y de obligaciones constitucionales, legales, administrativas, convencionales o contractuales- en las cuales se plasma el derecho de reclamación"<sup>11</sup>

Si lo anterior es cierto -como en efecto lo es-, entonces nada más oportuno que preguntarse cuál es la "fuente normativa de deberes y obligaciones" en virtud de la cual deba el centro jurídico de imputación en esta ocasión accionado ( La Nación - Policía Nacional) responder patrimonialmente ante la víctima por los daños causados con la bomba que activó un tercero desconocido. ¿Hay alguna fuente "constitucional" o "legal", que con elemental disposición y sin ser forzada, pueda hacer a la aquí accionada responsable por la conducta de alguien que no sólo le es totalmente extraño, sino opuesto a ella? Y en ausencia de esas dos fuentes supremas, ¿cuál es entonces la fuente "administrativa" de deberes y obligaciones que compromete a la accionada en tal sentido?, ¿acaso hay alguna cláusula "convencional" o "contractual" que obligue a la accionada a responder por los daños materialmente causados por otro?

Por la anterior disyuntiva analizada detenida y cuidadosamente la situación, sólo es posible concluir, con profundo respeto pero con crítica, que la Sala en verdad ha venido aplicando en casos como el presente "imputación objetiva",<sup>12</sup> en vez de "imputación jurídica". Así pues, si para llegar a condenar no importa que en el acontecimiento haya o no habido defecto de conducta por parte de la accionada y si, además, lo único que debe tenerse en cuenta en materia de causalidad es que el atentado haya sido contra uno de los objetivos que la jurisprudencia tiene establecidos, lo único que queda por demostrar al accionante es su daño antijurídico. Por tal ruta, los procesos

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 25 de julio de 2002, C . P. Dra. Maria Elena Giraldo Gómez, expediente 13744, actor Gloria Esther Noreña Benjumea. Con cita en el mismo sentido de ESCOBAR GIL, Rodrigo. "Teoría general de los contratos de la administración pública", Editorial Legis, Bogotá, Pág. 259.

<sup>12</sup> Entendiendo por «imputación objetiva» aquella modalidad en la que se acepta que "para que pueda imputarse un resultado a una conducta que lo ha causado, es preciso que dicha conducta haya creado un riesgo jurídicamente relevante que a su vez se haya realizado" (Cfr. MIR PUIG,

Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria, Organización, imputación y causalidad", Editorial Civitas, Madrid, 2000, Pág. 223.).

relacionados con este tipo de casos estarían bien próximos a dejar de ser declarativos, para llegar a convertirse, prácticamente, en ejecutivos.

Si es verdad que allí donde hay víctimas hay victimarios y si también lo es que el derecho de daños entre otras cosas cumple en la sociedad un papel retributivo mediante la utilización de mecanismos idóneos para trasladar desde el patrimonio del victimario una compensación hacia el patrimonio de la víctima, mal puede decirse que, en un caso como el presente, ese mecanismo pueda hacerse efectivo contra el patrimonio de una institución que, sólo por un giro de la imaginación, puede ahora ser calificada de victimaria.

Y en otras ocasiones <sup>13</sup> la usual posición que sobre este tema tienen la mayoría de los miembros de la Sala ha variado para aceptar que cuando el ataque que se dice terrorista <sup>14</sup>, es generalizado o masivo, no puede por ello mismo considerarse orientado contra la sede policial -aunque sea evidente que tal sede haya sido el objetivo principal del ataque- y, entonces, no se abre paso a la declaración de responsabilidad. Esa respuesta jurisdiccional para un problema de causalidad tan evidente y no resuelto, conlleva un problema álgido, porque la indemnización que se prodiga o se niega a los damnificados depende entonces de la forma en que los antisociales perpetran el ataque y, por esa ruta, resultan siendo ellos, según la modalidad de agresión que se les ocurra y no esta jurisdicción, según consideraciones de orden jurídico, quienes deciden si hay o no indemnización para las víctimas.

### **3.- Las víctimas de tan alevos ataques deben ser resarcidas por la colectividad, pero no bajo el esquema de la responsabilidad**

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 14 de diciembre de 2004, expediente 15.137, C .P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra, actor Rosa Tulia Piñeros Torres.

<sup>14</sup> Por las características concretas del suceso que se ventila en este proceso, no cabe duda que se trató de un "acto terrorista "; no obstante, cuando sea propicio, esta Corporación deberá precisar si hay hechos de armas que puedan ser considerados como "actividad insurgente" y no necesariamente como "actividad terrorista".

### **extracontractual, sino bajo el de la solidaridad social, como principio-deber constitucional que sirve de fundamento al Estado social y democrático de Derecho.**

En efecto, no se dice que los damnificados deban quedar abandonados a su suerte sin recibir asistencia y apoyo de sus conciudadanos por conducto de la Administración ; lo que sostengo es que tal asistencia debe tramitarse por los conductos y con cargo a los fondos de asistencia que están previstos.<sup>15</sup>

Si fuere verdad que en tales mecanismos de resarcimiento pudiere haber deficiencias <sup>16</sup>, o que apenas alcanzan una eficacia simbólica, no es a esta Corporación a la que corresponde tramitar bajo la noción de responsabilidad los correctivos <sup>17</sup>, sino al legislador a través de la ley.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> El fondo para atender a las víctimas del terrorismo que surge de todo un bloque normativo Decreto 444 de 1993 -hay Fallo de la Corte Constitucional C-197-93 sobre Decreto 444 de 1993 "Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas".-, Leyes 104 de 1993, 241 de 1995 y 418 de 1997.

<sup>16</sup> "En Colombia este régimen legislativo, más que una indemnización representa una forma de asistencia pública que no permite la reparación completa de los perjuicios sufridos, y diluye la idea de responsabilidad, de su marco jurídico y el concepto de reparación integral de que trata el artículo 16 de la Ley 446 de 1998" (Cfr. GIL BOTERO, Enrique. Temas de responsabilidad extracontractual del Estado, Segunda Edición, Medellín, Edit Librería Jurídica Sánchez, 2001. p. 115.)

<sup>17</sup> Es de apreciar que todo régimen en el que no es discutible ni un defecto de conducta (culpa), ni una relación de causalidad entre la conducta y el daño, deja de ser de "responsabilidad" y empieza a pertenecer al género de la "seguridad social", en el que hay una repartición de los riesgos: "Hay entre un sistema de responsabilidad civil y la indemnización automática, una diferencia esencial, pues en la indemnización automática el daño es reparado sin que sea necesario imputar su causación a la actividad de una persona, mientras que en virtud del mecanismo de la responsabilidad civil, debe buscarse un responsable cuya actividad está al origen del daño, esa actividad, debe ser culposa, si la responsabilidad es subjetiva, mientras que el/o no es necesario cuando la responsabilidad es de pleno derecho (u objetiva)". (Cfr. LARROUMET, Christian. "La indemnización de las víctimas de accidentes de la circulación: la amalgama de la responsabilidad civil y de la indemnización automática". R. Dalloz, 1985, p. 237 Y 241, citado en Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de octubre de 1997, C . P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Actor Carmen Emilia Mora y otros); en el mismo sentido MARTÍNEZ RAVÉ, Gilberto, Responsabilidad Civil Extracontractual, Bogotá, Edit. Temis, p. 498.

Y así mismo: "*Una responsabilidad general de las Administraciones públicas por los casos fortuitos provenientes de cualquier parcela de la gestión administrativa no sería verdadera «responsabilidad civil» (mecanismo de indemnización configurado con criterios de justicia conmutativa y eficiencia económica), sino «seguridad social»: mecanismo de protección regido por principios de justicia social, que sólo debe asistir a quienes se encuentran*

Tal vez no es por el vértice de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por donde hay que abrirle paso a la "socialización de riesgos"<sup>19</sup> o

situaciones de necesidad económica y en la medida indispensable para cubrirlas" (Cfr: PANTALEÓN PRIETO, Fernando. "Los anteojos del civilista: Hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas", en Revista Documentación Administrativa, num. 237-238, enero-junio de 1994., Pág. 250.)

<sup>18</sup> "Evidentemente la concepción del Estado social de derecho de la Constitución Política, que consagra los principios de la solidaridad y de la igualdad (art. 1º) permitirá que el legislador indemnice los daños provenientes en general de los 'riesgos de lo vida social', abarcando aquellos que no le sean imputables en los términos del artículo 90. Pero en tal campo no parece exacto ni técnico hablar de un problema de reparación en los términos de la disposición antecitada". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de octubre de 1997, C . P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Actor Carmen Emilia Mora y otros,

<sup>19</sup> "En la Ley 104 de 1993 el legislador dotó al Estado colombiano de instrumentos orientados a asegurar la vigencia del Estado social de derecho y a garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales, reconocidos en la Constitución de 1991. Por ello en su título II. y bajo el rubro 'Atención a las víctimas de atentados terroristas', se precisa en su artículo 18, que son 'víctimas' "...aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas tendidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población "

Luego, en el artículo 19, pone en marcha los principios de solidaridad social y la perspectiva jurídica que informa la responsabilidad por daño especial, al disponer que las víctimas de actos terroristas, 'recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabadas por la acción terrorista (...) "1. La filosofía jurídica que informa la anterior normatividad se alimenta de la que es esencia y vida en el artículo 90 de la Constitución Nacional , que dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades", (Cfr, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de septiembre 23 de 1994, exp. 8577, C . P. Dr. Julio Cesar Uribe Acosta, actor Justo Vicente Cuervo Londoño); y en el mismo sentido: "En ejercicio de las facultades derivadas de la declaración del estado de conmoción interior (decretos 1793 de 1992 y 261 de 1993), el Presidente de la República expidió el decreto 444 de 1993 con el objeto de responder a

la necesidad de prestar una ayuda humanitaria a las víctimas de atentados terroristas, con fundamento en los principios constitucionales de respeto a la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la igualdad y la solidaridad social, entre otros, Allí se precisó que dicha ayuda no implicaba el reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad pública de responsabilidad por los perjuicios causados con los atentados terroristas (art. 29) y además que en el evento en que dichas entidades fueran condenadas a reparar los daños causados a las víctimas, del monto total de los perjuicios habrían de deducirse las sumas que hubieren entregado en razón de los programas de asistencia previstos en el decreto (art. 30). Estas dos últimas disposiciones fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional (sentencia N° 197 de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell), por considerar que el mandato del artículo 29 del decreto no impedía que 'a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se defina lo relativo a la existencia o inexistencia de la responsabilidad que pueda corresponderle a determinado sujeto público, por los perjuicios recibidos por las víctimas del terrorismo', Y en cuanto a la reducción de las sumas reconocidas por razón del decreto de las

a la "socialización de daños" <sup>20</sup> Justo es -desde luego-, que los damnificados reciban apoyo económico por su desventura, pero injusto es que para ello se condene a una institución inocente y a la vez también víctima. Si para hacer justicia a los ciudadanos es necesario hacer injusticia a las instituciones, entonces el sistema de responsabilidad vigente resultaría notable y preocupantemente deficitario en valores.

No es del caso que en este salvamento se profundice más sobre el tema de la seguridad social, sobre todo considerando la abundante ilustración que sobre los fondos de indemnización ya ha hecho esta Corporación <sup>21</sup>, pero sí es pertinente reiterar que no siempre que haya víctimas de fatídicas

indemnizaciones a que fuera condenada la entidad, la Corte Constitucional consideró que dicha disposición era exequible porque además de consultar los principios de justicia y equidad se ajustaba al ordenamiento superior pues 'la reparación del daño con fundamento en la responsabilidad estatal no puede constituir una fuente de enriquecimiento. El resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, más no puede superar ese límite; y es obvio, que si el Estado ha reparado, en parte, ese perjuicio, no puede ser condenado de nuevo a reparar la porción ya satisfecha'. "(Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 1999, expediente 10731, C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, actor Eduardo Navarro Guarín). La posición esbozada en las dos anteriores providencias citadas, es la que sin duda traza el marco legal en Colombia, no obstante, alguna reflexión en contra podría abrirse paso en consideración al diverso origen que tienen (i) los soportes dados con cargo a la asistencia social y (ii) las indemnizaciones otorgadas en razón de una declaración de responsabilidad. La doctrina ha reflexionado sobre si "El hecho de que la responsabilidad civil extracontractual cumpla la función de indemnizar un daño, obliga a separar de nuestro campo las compensaciones que las leyes atribuyen, en muchos casos, a determinados sujetos, como consecuencia de la pérdida, oblación o limitación forzosa de derechos subjetivos o como recompensa del sacrificio que se exige a los titulares. En las leyes y en la práctica jurídica se las denomina a veces «indemnización» y no existe inconveniente en admitir un uso amplio y equívoco de la palabra, siempre que se tenga bien claro que las «indemnizaciones por sacrificio» son netamente distintas de las genuinas «indemnizaciones de daños»" (Cfr. DIEZ-PICAZO, Luis. Op Cit., Pág. 57.)

<sup>20</sup> "Todos podríamos estar de acuerdo si establecemos que las líneas de lo que se llama ordinariamente socialización, son formas de redistribución de rentas que desde las clases o grupos más favorecidos deben ir a parar hacia los menos favorecidos. Sin embargo, no tenemos ninguna constancia de que este efecto se produzca en los llamados sistemas de socialización de los daños." (Cfr. DIEZ-PICAZO, Luis. Op Cit. Pág. 188. En similar sentido se pronuncia MARTÍN REBOLLO, Luis. "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones públicas", Cfr. en Martín-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, Editor, "Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría "Vol. III, Madrid, Edit Civitas, 1991, Pág. 2811.)

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 1999, expediente 10731, C .P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, actor Eduardo Navarro Guarín.

circunstancias sociales, ocasionalmente violentas, algún centro jurídico de imputación de orden estatal deba salir a responder con su patrimonio por serie imputable, en todos los casos, el daño experimentado por el damnificado.

Por tanto, se insiste: los únicos daños que deben ser resarcidos con cargo a fondos de indemnización son los que no resultan imputables al Estado, porque cuando sobrevienen daños que no pueden imputarse a un sujeto de derecho, capaz de responder con su patrimonio, entonces surge la pregunta de si debemos dejar solos a nuestros conciudadanos con su infortunio.

#### **4.- En el sub exámine el daño obedece al hecho exclusivo y determinante de un tercero.**

Si no le es imputable la causación de los daños a La Nación - Policía Nacional, es del caso puntualizar lo que se ha venido sosteniendo en la fundamentación de este salvamento de voto, es decir, que los daños antijurídicos experimentados por el demandante le son imputables, por completo, a quien accionó el artefacto explosivo con el propósito de infundir terror.

Semejante hecho, por sus propias características de clandestinidad y, todavía más, porque no fue ubicado propiamente en el cuartel sino en sus inmediaciones, se torna imprevisible e irresistible para la entidad accionada.

Puesto que el atentado fue "terrorista" es del caso considerar que, precisamente, la imprevisibilidad y la irresistibilidad de esa abominable modalidad de ofensa social viene a ser la mayor dificultad, en todo el mundo, a la hora de reprimir o impedir su práctica.

Con todo respeto y consideración

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**