



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03108-01(39930)**

**Actor: NORA LETICIA VILLEGAS GARCÍA**

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

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-No es absoluto pues el Estado no es un asegurador general. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-Debe tenerse en cuenta la capacidad de las autoridades públicas. ACTOS TERRORISTAS DIRIGIDOS DE FORMA INDISCRIMINADA CONTRA LA POBLACIÓN-Para responsabilizar al Estado se requiere de solicitud de protección o que las condiciones de orden público permitan inferir la ocurrencia del hecho y el Estado tenga la capacidad de detener el ataque. ACTOS TERRORISTAS DIRIGIDOS EN FORMA INDISCRIMINADA CONTRA LA POBLACIÓN-Falla relativa del servicio. FALLA DEL SERVICIO RELATIVA-El Estado no es un asegurador general de daños. RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN EN ACTOS TERRORISTAS-Falla relativa del servicio.

La Sala, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2010 que adicionó el artículo 63A a la Ley 270 de 1996, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 19 de agosto de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El ELN, grupo armado al margen de la ley, detonó un artefacto explosivo en un inmueble de propiedad privada (edificio "El Escorial") en el municipio de El Peñol Antioquia, en el que era residentes agentes de la fuerza pública. Los demandantes afectados alegan omisión en el deber de protección.

**ANTECEDENTES**

El 4 de septiembre de 2003, Nora Leticia Villegas García, en nombre propio y en representación de Yesica Natialia Ocampo Villegas, Ricardo Arturo Castro



2  
Expediente nº. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

Hincapié, Lucia Imelda Valencia, José Walter Arcila Giraldo, Juan Gonzalo Franco Mejía, Ligia Margarita Carvajal Cardona, María Ofelia Marín Marín, Luz Mary Herrera, en representación de Valentina Arismendi Herrera, María Robertina López Hincapié, Luis Oswaldo Arcila Giraldo, María Aurora Ospina González de Castaño, Ramón Arturo Parra Gallo, Luz Marina Hernández Giraldo, Luis Eduardo Herrera Hernández, Arnoldo Isaac Álvarez, Julia Rosa Duque Castros, Rosa Elvia Rivera de Villegas, Blanca Ester Aristizabal, Hernán Villegas Rivera y Gustavo Castaño Jaramillo interpusieron demanda en contra de la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, para que se les declarara patrimonialmente responsables por los daños ocasionados en un inmueble de su propiedad. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que el ELN detonó un explosivo en el Edificio Escorial. Adujo que el inmueble, habitado por cuatro policías, no fue protegido y que el Estado debe indemnizarlos en virtud de los principios de solidaridad, equidad e igualdad.

El 15 de octubre de 2003 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional propuso como excepción el hecho de un tercero y ausencia de nexo entre el servicio a su cargo y el daño causado. El 25 de febrero de 2010 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La demandada señaló que se trató de una acción indiscriminada y sorpresiva, no dirigida contra una institución representativa del Estado. El 19 de agosto de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la **sentencia** negó las pretensiones porque no se probó que el acto terrorista estuviera dirigido contra una institución del Estado o que se hubiera omitido el deber de protección y seguridad porque existieran amenazas y esta fueran conocidas por la fuerza pública. La demandante interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 27 de septiembre de 2010 y admitido el 9 de diciembre de 2010. La recurrente esgrimió que se probó que en el edificio vivían agentes de policía, que el Peñol era un municipio de graves alteraciones de orden público, abandonado por la fuerza pública, que la jurisprudencia que exige que el acto se dirija contra instituciones representativas del Estado desconoce el deber de solidaridad que el corresponde al Estado y que el deber de protección no debe



3  
Expediente nº. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

sujetarse al conocimiento previo o a la solicitud formulada por los ciudadanos. Mediante auto de 27 de enero de 2011 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

## CONSIDERACIONES

### I. Presupuestos procesales

#### Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con los artículos 129 y 132 del CCA, contra una sentencia proferida en un proceso de doble instancia, pues a la fecha de presentación de la demanda -4 de septiembre de 2003- la sumatoria de las pretensiones<sup>1</sup> debía superar \$166.000.000<sup>2</sup> y como en este caso es de \$577.126.246 el proceso tiene vocación de doble instancia ante esta corporación.

#### Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo<sup>3</sup>, en este caso por

<sup>1</sup> Para la fecha de interposición del recurso -8 de septiembre de 2010- estaba vigente la Ley 1395 de 2010, que en el artículo 3 modificó el artículo 20 del CPC, en el sentido de establecer que la cuantía del proceso se determinará por la sumatoria de las pretensiones.

<sup>2</sup> Se aplican las cuantías previstas en la Ley 446 de 1988, pues a la fecha de interposición del recurso de apelación -8 de septiembre de 2010- ya habían entrado en funcionamiento los juzgados administrativos (1 de abril de 2006).

<sup>3</sup> Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744, 746 y 747, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>



4  
Expediente n°. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

una omisión que se imputa a varias entidades públicas (art. 90 C.N. y art. 86 C.C.A.).

### **Demanda en tiempo**

3. El término para formular pretensiones, en reparación directa, de conformidad con el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo es de dos (2) años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente de inmueble por trabajo público o por cualquier otra causa.

La demanda alega responsabilidad con fundamento en que se omitió el deber de protección y porque el principio de solidaridad impone al Estado indemnizar a las víctimas de atentados terroristas. La demanda se interpuso en tiempo -4 de septiembre de 2003- pues el 21 de octubre de 2001 se detonó el artefacto explosivo en el edificio El Escorial en el municipio de El Peñol [hecho probado 7.1].

### **Legitimación en la causa**

4. Nora Leticia Villegas García, en nombro propio y en representación de Yesica Natialia Ocampo Villegas, Ricardo Arturo Castro Hincapié, Lucia Imelda Valencia, José Walter Arcila Giraldo, Juan Gonzalo Franco Mejía, Ligia Margarita Carvajal Cardona, María Ofelia Marín Marín, Luz Mary Herrera, en representación de Valentina Arismendi Herrera, María Robertina López Hincapié, Luis Oswaldo Arcila Giraldo, María Aurora Ospina González de Castaño, Ramón Arturo Parra Gallo, Luz Marina Hernández Giraldo, Luis Eduardo Herrera Hernández, Arnoldo Isaac Álvarez, Julia Rosa Duque Castros, Rosa Elvia Rivera de Villegas, Blanca Ester Aristizabal, Hernán Villegas Rivera y Gustavo Castaño Jaramillo son las personas sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que demostraron que la detonación del artefacto explosivo les causó daños patrimoniales y morales [hechos probados 7.2 a 7.17].

La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional está legitimada en la causa por pasiva, dado que es la entidad a la que corresponde el control del orden público y



5  
Expediente n°. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

proteger a los ciudadanos de quienes actúan al margen de la ley (artículos 2 y 218 de la C.N. y 1 de la Ley 62 de 1993).

## II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configuró falla del servicio por incumplimiento del deber de seguridad y protección ante la detonación de un artefacto explosivo dirigido de forma indiscriminada contra la población.

## III. Análisis de la Sala

Como la sentencia fue recurrida por la demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 del CPC.

### Hechos probados

5. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio<sup>4</sup>.
6. En el expediente obran recortes de prensa (f. 99, 100 y 101 c. 1). Las informaciones difundidas en los medios de comunicación no dan certeza sobre los hechos en ellos contenidos, sino de la existencia de la noticia<sup>5</sup> y en esas condiciones serán valoradas en este proceso. Las fotografías aportadas por la parte demandante (fl. 97 a 98 c. 1) no serán valoradas porque, según criterio uniforme de esta Sala<sup>6</sup>, conforme al artículo 252 del CPC, hoy 244 del CGP, no se tiene certeza de la persona que las realizó y tampoco de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas.

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo, lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad se encuentran consignados en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 363, 364 y 365, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, Rad. 2011-01378 [fundamento jurídico 4] y sentencia de 2 de marzo de 2006, Rad. 16.587 [fundamento jurídico 3.2].

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832 [fundamento jurídico 3.2].



6  
Expediente n°. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

7. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1 El 21 de octubre de 2001, miembros del ELN detonaron un explosivo en el municipio del Peñol-Antioquia, en el costado izquierdo del edificio El Escorial, según dan cuenta el informe de la Defensa Civil de Antioquia del 6 de noviembre de 2001 (f. 51 c. 1), el acta de visita realizada en ese inmueble el 22 de octubre de 2001, por funcionarios de la Alcaldía del Peñol (fls. 46 a 47 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.2. La explosión produjo la muerte del agente de policía Baldemiro de Jesús López Badillo y su familia, quienes se encontraban en el primero piso del edificio, según dan cuenta el informe de la Defensa Civil de Antioquia del 6 de noviembre de 2001 (f. 51 c. 1), la constancia suscrita por el Fiscal Delegado ante los jueces Penales del Circuito Especializados (f. 54 c. 1) y el informe remitido por la Alcaldía Municipal de El Peñol (fl. 443 y 444 c. 1).

7.3. Alquiver de Jesús Ocampo falleció en la explosión y Nora Leticia Villegas García y Yesica Natialia Ocampo Villegas, eran su esposa e hija, según dan cuenta los registros civiles de matrimonio, nacimiento y fallecimiento, respectivamente (fls. 366 a 370 c. 1).

7.4. El artefacto explosivo produjo los siguientes daños en el edificio El Escorial: (i) grave afectación a la estructura correspondiente al extremo occidental del edificio, compuesto por sótano, locales comerciales y los apartamentos 201, 301 y 401, por lo que se recomendó su demolición; (ii) en el sector correspondiente a los apartamento 202, 302 y 402 daños en la mampostería, sin que fueran de gravedad; (iii) de los 11 locales comerciales siete fueron destruidos y cuatro más afectados según dan cuenta el acta de visita realizada en ese inmueble el 22 de octubre de 2001, por funcionarios de la Alcaldía del Peñol (fls. 46 a 47) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).



7  
Expediente n.º 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

7.5. El 23 de octubre de 2001, el municipio del El Peñol ordenó la demolición de un bloque de 4 apartamentos del edificio El Escorial, de acuerdo con la visitas técnicas que se hicieron en el inmueble, según da cuenta la Resolución n.º145 de 23 de octubre de 2001 (f. 52 a 53 c. 1).

7.6. Ricardo Arturo Castro Hincapié, Lucia Imelda Valencia, Gustavo Castaño Jaramillo, José Walter García Giraldo y Blanca Ester Aristizabal eran propietarios de los locales comerciales ubicados en la transversal 3ª n.º 19-30 edificio el Escorial que resultaron afectados con la explosión, según dan cuenta la escritura pública 7022 de 24 de mayo de 1994 y el certificado de tradición y libertad n.º 01839667 (fls. 103 a 106c. 1), la escritura pública n.º 1243 de 27 de noviembre de 2001 y el certificado de tradición y libertad n.º 39671 (fls. 118 a 131 c. 1), la escritura pública 1224 de 9 de octubre de 1997 y el certificado de tradición y libertad n.º 01839669 (fls. 143 a 146 c. 1), la escritura pública 7 de 1 de enero de 1992 y el certificado de tradición y libertad n.º 01839668 (fls. 150 a 152 c. 1), la escritura pública n.º 2737 del 19 de octubre de 1992 y el certificado de tradición y libertad n.º 018-39674 (fls. 217 a 219 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.7. Ligia Margarita Carvajal Cardona era propietaria de un local comercial ubicado en la transversal 3ª n.º 19-30 en el edificio El Escorial y de un garaje en ese inmueble, que resultaron afectados, según dan cuenta la escritura pública n.º 90 del 12 de febrero de 1996 y el certificado de tradición y libertad n.º 018-39675 (fls. 187 a 189 c. 1), la escritura pública n.º 329 del 20 de octubre de 2001 y el certificado de tradición y libertad n.º 018-39655 (fls. 212 a 215 c. 1), y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.8 Juan Gonzalo Franco Mejía tenía un establecimiento de comercio, en el edificio en el que se detonó el artefacto explosivo y en el que prestaba el servicio de odontología, según dan cuenta las certificaciones de la Oficina de Planeación Municipal del 31 de octubre de 2001 (f. 164 c. 1) y de la Dirección Local de Salud de El Peñol del 16 de noviembre de 2000 (f. 165 c. 1), el informe de auditoría en



salud odontológica de 24 de enero de 2001 elaborado por Comfenalco-Antioquia (fls 166 a 179 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.9. Valentina Arismendi Herrera es propietaria del apartamento 201 del edificio El Escorial en la transversal 3ª n.º 19-30, que se afectó con la explosión, según dan cuenta la escritura pública n.º 1627 del 27 de septiembre de 2000 y el certificado de tradición y libertad n.º 61211 (fls. 229 a 242 c. 1), el certificado de registro de nacimiento de la menor (f. 331 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.10 María Robertina López Hincapié es propietaria del apartamento 202 y Luis Oswaldo Arcila Giraldo del apartamento 401 del edificio El Escorial en la transversal 3ª n.º 19-30, los cuales se afectaron con la explosión según dan cuenta la escritura pública n.º 1530 del 6 de noviembre de 1997 y el certificado de tradición y libertad n.º 01839679 (fls. 246 a 249 c. 1), la escritura pública n.º 3362 del 3 de octubre de 1988 y el certificado de tradición y libertad n.º 01839687 (fls. 275 a 296 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.11 María Aurora Ospina González de Castaño es propietaria de una casa ubicada en el sector de la explosión, en la carrera 19ª lote n.º 15 manzana 11ª urbanización Nuevo Peñol, que resultó afectada según dan cuenta la escritura pública n.º 1107 del 13 de noviembre de 1984 y certificado de tradición y libertad n.º 01812276 (fls. 297 a 302 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.12. Ramón Arturo Parra Gallo es propietario de un inmueble ubicado en el sector de la explosión, en la carrera 19ª lote n.º 1 manzana 12 urbanización Nuevo Peñol y que resultó afectado, según dan cuenta la escritura pública n.º 193 del 4 de mayo de 1984 y el certificado de tradición y libertad n.º 01891894 (fls. 304 a 307 c. 1), la certificación de la Personería Municipal de 14 de noviembre de 2001 (f. 55 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el



9  
Expediente n.º 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.13 Luz Marina Hernández Giraldo es propietaria de una casa ubicada en el sector de la explosión, en la carrera 19ª-201 piso 2, según dan cuenta la escritura pública n.º 337 del 10 de agosto de 1990 y el certificado de tradición y libertad n.º 01891895 (fls. 309 a 314 c. 1).

7.14. Luis Eduardo Herrera Hernández es propietario de un edificio cerca al lugar de la explosión, según dan cuenta la escritura pública n.º 185 del 5 de abril de 1998 y el certificado de tradición y libertad n.º 01885946 (fls. 329 a 342 c. 1).

7.15 Rosa Elvia Rivera de Villegas es propietaria de un inmueble ubicado en el sector de la explosión, en la dirección cra 19 lote n.º 8 manzana 12 urbanización Nuevo Peñol y que resultó afectado según dan cuenta la escritura pública n.º 109 del 4 de mayo de 1984 y el certificado de tradición y libertad n.º 01810794 (fls. 354 a 357 c. 1) y el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

7.16. Julia Rosa Duque Castro arrendó un local comercial aledaño al lugar de la explosión, de propiedad de Hernando Osorio Guarín, en el que funcionaba un establecimiento de comercio de su propiedad, según dan cuenta el contrato de arrendamiento de 27 de julio de 2001 (fl. 374 c. 1) y escritura pública n.º 1225 de 13 septiembre de 1995 (f. 372 a 376 c. 1).

7.17 La explosión causó daños de baja magnitud en los locales comerciales de Hernán Villegas Rivera y Arnoldo Álvarez, según da cuenta el acta de inspección judicial realizada por la Fiscalía General de la Nación el 21 de octubre de 2001 (fl. 48 a 50 c. 1).

#### **Responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros dirigidos en forma indiscriminada contra la población**

8. El artículo 2 C.N. establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida,



honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. En consonancia el artículo 218 C.N. dispone que a la Policía Nacional debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La Ley 62 de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, precisó estos deberes constitucionales.

La jurisprudencia, proferida en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886 que corresponde al citado artículo 2 de la CN, consideró que ese deber no implica que Estado sea una “asegurador general”<sup>7</sup> contra daños, tampoco supone una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho<sup>8</sup> y que se encuentra su límite en los recursos materiales y humanos de que dispone las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad. Se trata de una falla relativa del servicio<sup>9</sup>.

El Estado es responsable patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad frente actos terroristas de terceros dirigidos de forma indiscriminada contra la población, cuando: i) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo ante un acto de esta naturaleza y las autoridades, competentes y con la capacidad para contener el ataque, omiten ese deber o brindan las condiciones de seguridad de forma insuficientes o tardía y ii) la población, blanco del ataque, no solicitó las medidas referidas, no obstante, el acto terrorista era previsible en razón a las especiales circunstancias fácticas que se vivían en el momento, pero el Estado no realizó ninguna actuación encaminada a evitar de forma eficiente y oportuna el ataque teniendo la capacidad de hacerlo<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de julio de 1969, Rad. 541, párr. 62, en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 60, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 1990, Rad. 5.737 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 68, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

<sup>9</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 1998, Rad. 10.747, [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 88, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de junio de 2017, Rad. 18.860 [fundamento jurídico 14], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 493-494, disponible en <https://bit.ly/3qFJl0n>.



9. Se acreditó que el 21 de octubre de 2001, miembros del ELN detonaron un artefacto explosivo en el edificio "El Escorial" del municipio de El Peñol-Antioquia [hecho probado 7.1], que como consecuencia de ese hecho fallecieron un agente de policía residente en ese edificio [hecho probado 7.2] y un ciudadano [hecho probado 7.3] y que varios propietarios de unidades residenciales de ese inmueble y de viviendas vecinas sufrieron daños en sus propiedades, locales comerciales y establecimientos de comercio [hechos probados 7.4 a 7.17].

10. No se probó que previamente al acto terrorista se presentaran amenazas concretas en contra de los moradores del edificio o que, de ser ello así, se hubieran puesto en conocimiento de las autoridades de policía.

En el proceso declararon Alirio de Jesús Hoyos Galeano, Alcalde de El Peñol para la fecha de los hechos, quien explicó que la emergencia fue atendida de forma oportuna, que en el edificio vivían agentes de policía, que uno de ellos falleció y que el inmueble nunca se vigiló pues no supo de amenazas a sus residentes. Agregó que que en ese mismo año hubo una acción armada contra el Comando de Policía, que sí existieron comentarios sobre la posibilidad de acciones armadas en contra del municipio y que se informó al ejército, el cual permanecía en la zona (fl. 360 a 361 c.1). En el mismo sentido rindió su testimonio José Nevardo García Giraldo, Secretario de Gobierno para la fecha del atentado, quien afirmó que en el municipio sí se presentaron algunas alteraciones de orden público, que específicamente el Comando de Policía fue objeto de un ataque armado, que el ejército hacía controles de forma permanente y que no se tuvo conocimiento de amenazas específicas en contra los residentes del edificio "El Escorial", en el cual sí vivían agentes de la policía (fl. 354 a 355 c.1).

La Sala otorga credibilidad al relato de los testigos, pues la razón de su dicho se fundamenta en el conocimiento que, como autoridades públicas municipales encargadas del orden público, tuvieron de los hechos cuando ejercían sus cargos como Alcalde y Secretario de Gobierno, lo que les permitía saber en detalle la situación del municipio en general y, en especial, las condiciones de seguridad de los residentes del edificio "El Escorial". Estas calidades especiales de los testigos,



12  
Expediente n°. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

hacen creíble su dicho en cuanto a que, no obstante las condiciones de orden público, derivadas de acciones violentas del pasado, se hacían los controles militares y, ante la ausencia de evidencia concreta sobre la intención de la delincuencia de atentar contra los residentes de ese edificio, no era necesaria protección especial.

Jhon Jairo Rivero, Jefe de Planeación del Peñol para la fecha de la explosión, dijo conocer algunas alteraciones de orden público, en especial un ataque a un subestación de energía eléctrica. Su declaración se centró en la forma en que se atendió la emergencia, en la que sostuvo, fallecieron varias personas, entre ellas Alquiver Ocampo y en las visitas que realizó en las que, afirmó, se enteró que vivía un policía en el edificio afectado. Negó conocer quiénes fueron los autores del atentado y la existencia de amenazas a residentes del edificio (fl. 355 a 356 c.1). En el mismo sentido declararon Luis Fernando Gil Cardona (fl. 356 a 357 c.1), funcionario encargado de evaluar los daños con ocasión de la explosión y Hair Alberto Monsalve Quinceno (fl. 357 a 358 c.1), empleado de la Secretaría de Planeación, quienes explicaron que visitaron los inmuebles afectados por la acción terrorista, que en el edificio afectado vivían algunos agentes de policía, que se presentaron alteraciones de orden público en el municipio y que no conocían los autores del atentado ni la existencia de amenazas.

Los testigos afirmaron que no conocieron de amenazas directas contra los moradores del edificio, ni tampoco sobre la autoría del atentado, de manera que de sus declaraciones no se puede concluirse que la entidad demandada hubiera conocido la situación de seguridad del edificio "El Escorial" y mucho menos probar que, de existir tales amenazas, no se hubieran realizado los esfuerzos necesarios para impedir el acto terrorista.

No obran pruebas, pues, en el proceso que permitan inferir la existencia de amenazas dirigidas en contra de los residentes y propietarios del edificio afectado, ni mucho menos que estas, de haberse realizado, fueran conocidas por las autoridades de policía.



13  
Expediente n°. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

10. Los mismos declarantes [num 9] sostuvieron que en el municipio de El Peñol se presentaron condiciones de alteración del orden público, por atentados contra el comando de la policía y una subestación eléctrica. Para la Sala esas afirmaciones son creíbles pues las razones de su dicho se soportan no solo en su condición de funcionarios de la Alcaldía para la fecha de los hechos, sino en su calidad de residentes del municipio, de manera que tuvieron conocimiento directo de las acciones armadas de grupos al margen de la ley.

Sin embargo, de esas condiciones de orden público que los testigos señalaron, no era posible inferir con certeza que los moradores del edificio "El Escorial", iban a ser sometidos a una acción terrorista de la gravedad de la que fueron víctimas. A pesar de las acciones armadas en el municipio, no era posible para las autoridades de policía predecir que los grupos ilegales actuarían en contra de una residencia privada, que no fue objeto de amenazas, y mucho menos que pudieran evitar la detonación dado que se produjo de forma imprevista, mediante una acción aislada y no recurrente, en horas de la madrugada y sin que existiera sospecha alguna, o actividad de inteligencia, de la que pudiera inferirse su ocurrencia.

La Sala reitera que en estos eventos en que se imputa omisión, debe tenerse en cuenta que la capacidad de acción de las autoridades no es ilimitada para disuadir la acción de los grupos ilegales. Lo contrario significaría que las autoridades de policía están obligadas a lo imposible, esto es, a poner de manera permanente a disposición de los ciudadanos, que no fueron amenazados, la compleja capacidad institucional que se requiere para evitar la detonación de estos artefactos en sus residencias, además de la dificultad para controlar estas acciones, dada la facilidad con la operan los grupos ilegales entrenados en el manejo de explosivos.

11. Tampoco del hecho de que el edificio "El Escorial" tuviera algunos residentes miembros de la fuerza pública se puede concluir una falla del servicio. No se probó que el ataque tuviera como móvil atentar contra la vida de los agentes de la fuerza pública que habitaban una residencia privada, frente a la cual, se reitera, no existían amenazas y era un inmueble de propiedad privada.



14  
Expediente n°. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

Inferir que el atentado a ese edificio se produjo por la presencia de agentes de policía, es apenas un indicio contingente, esto es, que genera margen de duda, lo que le resta capacidad probatoria. En efecto, no necesariamente las razones de la explosión se debieron a ese hecho, también pudieron responder a la intención de causar zozobra y temor en la población. Además, se trata de un indicio remoto, pues la conexión del hecho indicador, en este caso que vivieran policías, no tiene relación causal probada con el acto terrorista, al punto que, incluso, los testigos afirmaron que se enteraron de ese hecho luego de la detonación del artefacto explosivo [num. 9].

En cualquier caso, tampoco se puede concluir una falla del servicio por omisión de protección por el hecho de que, al vivir un policía en el edificio, se debía garantizar seguridad y mucho menos, se reitera, tener a disposición permanente la compleja actividad estatal encaminada a contener la activación de artefactos explosivos en todas las residencias en las que habiten agentes estatales, lo cual sin duda supera las capacidades técnicas y económicas del Estado.

Como el daño sufrido por los demandantes con la detonación de un artefacto explosivo es imputable al hecho exclusivo y determinante de un tercero, la guerrilla del ELN, y no se probó omisión por parte de las autoridades en garantizar la protección de los demandados, ni que esa acción armada pudiera preverse y evitarse la Sala confirmará la sentencia impugnada.

12. De conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

**FALLA:**



15  
Expediente nº. 39.930  
Demandante: Nora Leticia Villegas  
Niega pretensiones

**PRIMER: CONFÍRMASE** la sentencia del 19 de agosto de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

**SEGUNDO.** En firme esta providencia, por Secretaría, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**TERCERO:** No se condena en costas en esta instancia.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente de la Sala

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

