

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / APELACIÓN DE LA SENTENCIA / DAÑO DERIVADO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / VÍCTIMA DE HECHOS VIOLENTOS / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / CONFLICTO ARMADO / CONFLICTO ARMADO INTERNO / MUERTE DE CIVIL / ACTO TERRORISTA / CARRO BOMBA / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN / FALLA EN EL SERVICIO POR OMISIÓN / PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS / CONDENA SOLIDARIA / RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

[L]a Sala confirmará la sentencia apelada, en tanto declaró la responsabilidad de la Nación - Fiscalía General de la Nación y, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los daños ocasionados a los demandantes con motivo del atentado terrorista presuntamente perpetrado por las FARC [...], en el cual falleció la señora [...], aun cuando, en esta instancia, se precisa la responsabilidad a título de falla en la prestación del servicio. Definida la responsabilidad, la Sala verificará el reconocimiento de perjuicios efectuados por el a quo, teniendo en cuenta, por un lado, que el extremo pasivo concurre como apelante único, razón por la cual no se puede hacer más gravosa su situación, en cuyo caso, de llegar a advertirse que hay lugar a revocar o disminuir alguno de los reconocimientos hechos por el a quo, así se procederá; en caso contrario, se ratificarán dichas sumas con la respectiva actualización.

COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA / COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA

Como la parte demandada está integrada por entidades estatales, el conocimiento de este asunto corresponde a esta jurisdicción, tal como lo dispone el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Asimismo, la Sala es competente para resolver el sub lite, proveniente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y que por su cuantía es debatible en segunda instancia.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 82

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

[T]eniendo en cuenta que se pretende responsabilizar al Estado por las presuntas acciones u omisiones en que las entidades demandadas pudieron incurrir, la acción procedente es la de reparación directa, prevista para tales fines en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

En lo referente a la caducidad de la acción, se constata que aquella no se configuró, toda vez que los hechos de los cuales se desprende el daño alegado sucedieron [...], con la explosión del carro bomba que ocasionó la muerte de la familiar de los demandantes, mientras que la demanda de reparación directa fue interpuesta [...] antes del término previsto por la ley (art. 136 n° 8 del C.C.A.).

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136 NUMERAL 8

PRUEBA TRASLADADA / ADECUADA VALORACIÓN DE LA PRUEBA TRASLADADA / ADMISIBILIDAD DE LA PRUEBA TRASLADADA / VALIDEZ DE LA PRUEBA TRASLADADA / VALORACIÓN DE LA PRUEBA TRASLADADA

Al proceso se allegaron las diligencias adelantadas con respecto a la investigación penal por el atentado terrorista [...], las cuales serán valoradas de conformidad con las reglas jurisprudenciales atinentes a las pruebas provenientes de procesos externos, máxime, cuando en este caso, se trata de las actuaciones adelantadas por una de las entidades demandadas —Fiscalía General de la Nación—.

DOCUMENTO PERIODÍSTICO / PUBLICACIÓN EN PRENSA / VALOR PROBATORIO DE LAS PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS / VALOR PROBATORIO DEL DOCUMENTO PERIODÍSTICO

En lo tocante a los artículos o recortes de periódico, la jurisprudencia de la Corporación ha dicho que “estos pueden ser considerados no solamente para probar el registro mediático de los hechos, sino para acreditar la existencia de los mismos, siempre y cuando tengan conexidad con otros medios de prueba y coincidan con ellos”. Asimismo, se ha considerado que las declaraciones o manifestaciones de los servidores públicos divulgadas, reproducidas y/o transmitidas en los diferentes medios de comunicación, en razón de la investidura y de su posición en la sociedad, revisten de valor probatorio. Bajo esas consideraciones, en tanto sean necesarias y resulten contestes con los demás medios de convicción aportados al proceso, se valorará el recorte de periódico allegado [...].

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el valor probatorio de las publicaciones periodísticas, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 28832, C. P. Danilo Rojas Betancourth; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de julio de 2015, rad. 11001-03-15-000-2014-00105-00 (PI), C. P. Alberto Yepes Barreiro.

TERRORISMO / CONFIGURACIÓN DEL TERRORISMO

El terrorismo constituye una de las manifestaciones más abyectas de violencia que se puede dar tanto en entornos de paz como de conflicto. Si bien, en su definición y alcance adolece de determinación jurídica, no por ello escapa a las obligaciones que un Estado tiene para con la seguridad de sus ciudadanos. Sin carácter taxativo, se han considerado como manifestaciones de terrorismo las siguientes: i) los ataques contra la vida, la integridad física o la libertad de personas internacionalmente protegidas -verbigracia agentes diplomáticos-; ii) el secuestro y la toma de rehenes; iii) la destrucción de aeronaves civiles; y iv) en el contexto de los conflictos armados internacionales o internos, los actos o amenazas de violencia cuyo fin primordial es sembrar terror, zozobra e incertidumbre entre la población civil. Sobre sus connotaciones y características, se han precisado los siguientes elementos: i) naturaleza e identidad de quienes perpetran el terrorismo: los victimarios pueden ser gobiernos, particulares o grupos que actúan independientes o bajo la dirección del Estado; ii) naturaleza e identidad de las víctimas del terrorismo: los blancos de la violencia terrorista pueden ser personas, instituciones y bienes, pero los afectados son principalmente seres humanos, ya

que el objetivo del terrorismo es causar dolor y temor en el conglomerado social; iii) los objetivos del terrorismo: las motivaciones que impulsan a los perpetradores de actos terroristas tienden a ser de índole político o ideológico; iv) los medios empleados para perpetrar los actos terroristas: la violencia terrorista puede ocurrir a nivel nacional o transnacional y ha sido perpetrada a través de armas convencionales, no convencionales e, incluso, con armas de destrucción masiva.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el terrorismo y sus características, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 30 de noviembre de 2017, rad. 46567, C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

RESPONSABILIDAD POR TERRORISMO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / OMISIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / OBLIGACIONES DEL ESTADO / PROTECCIÓN, VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE AGENTE DE LA FUERZA PÚBLICA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RIESGO EXCEPCIONAL / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑO ESPECIAL / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO

[C]onforme al más reciente pronunciamiento de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, la responsabilidad del Estado por actos violentos perpetrados por terceros procede, bien sea a título de falla del servicio o, de un riesgo excepcional, según se desprenda de los hechos en que se geste el caso. Queda descartado, para tales eventos, la configuración de un daño especial, porque dicho título requiere el elemento causal proveniente la intervención positiva, legítima y lícita del Estado, aspecto que en este supuesto no se logra configurar.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por actos violentos perpetrados por terceros, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de junio de 2017, rad. 18860 C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / RESPONSABILIDAD POR TERRORISMO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO

Sobre cuándo se considera que la falla del servicio opera como fundamento de la reparación en este tipo de eventos, la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha establecido los siguientes supuestos: [...] En términos generales, cuando se trate de actos violentos de terceros, el Estado responde a título de falla del servicio, porque: “i) haya participado directa o indirectamente en la producción del hecho dañoso, o ii) no hubiere intervenido en el acto o hecho generador del daño, pero este le era previsible y resistible, y no adoptó las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso, pudiendo y debiendo hacerlo.”

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio por actos violentos perpetrados por terceros, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de junio de 2017, rad. 18860 C. P. Ramiro Pazos Guerrero; sentencia de 28 de julio de 2011, rad. 20112, C. P. Ruth Stella Correa Palacio.

DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / RESPONSABILIDAD POR TERRORISMO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RIESGO EXCEPCIONAL

En ausencia de falla del servicio, se ha considerado que la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros puede surgir del desarrollo de una actividad estatal que, pese a ser legítima y lícita, representa un riesgo anormal, excesivo y súper erogatorio en términos de la exposición habitual a la que se enfrenta el ciudadano en su entorno. De esta forma, habrá lugar a aplicar el riesgo excepcional como título de imputación cuando el daño se suscite en el marco de una actividad estatal que entrañe un riesgo mayor al inherente o intrínseco a dicha labor, o que exceda lo razonablemente asumido por el perjudicado. [...] El blanco del ataque debe recaer sobre una organización estatal y debe tratarse de un objetivo claramente identificable como del Estado, pues de lo contrario, se estaría ante ataques indiscriminados contra la población que escapan por completo a toda previsibilidad, frente a los cuales el Estado no compromete su responsabilidad. Ahora bien, si se comprueba que la agresión iba dirigida contra una entidad oficial, el hecho de que el Estado haya actuado conforme a su deber de diligencia no lo exonera de la responsabilidad, porque lo que se le achaca no es el incumplimiento de un deber, sino la generación de un riesgo superlativo.

TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RIESGO EXCEPCIONAL / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO

[P]ara efectos de fundamentar cualquiera de los dos títulos de imputación aplicables a la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros —falla en el servicio o riesgo excepcional— el contexto resulta funcionalmente útil, ya sea para denotar la previsibilidad del daño, o para medir el nivel de la exposición al riesgo. Desde el punto de vista práctico, la lectura del contexto se aprecia desde una espiral de progresión de la previsibilidad del daño y del nivel del riesgo cuando el ataque haya estado dirigido contra un objetivo militar.

PERJUICIO MORAL / PERJUICIO MORAL POR MUERTE / PROCEDENCIA DEL PERJUICIO MORAL / TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL

Con relación a los perjuicios morales por la muerte de un ser querido, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que estos se infieren del grado de parentesco y, se predica de los familiares hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil. Los demás demandantes que no correspondan a ninguno de esos grados parentales, deberán demostrar la afectación alegada. [...] En lo que respecta al señor [...], quien compareció al proceso como padre de crianza de la víctima, la Sala observa, tal como también lo hizo el a quo, que la calidad invocada no se encuentra acreditada. En lo atinente a las relaciones de crianza, no es ajeno para el derecho de daños reconocer que la familia no se define meramente por los vínculos naturales y jurídicos sino que, también, se conforma por lazos de afecto, respeto, solidaridad, protección y crianza, que se forjan a partir de la convivencia bajo un mismo núcleo. No obstante, de las pruebas aportadas no es posible establecer si entre el señor [...] y la fallecida [...] se logró establecer una relación de tales características. [...] En consecuencia, a este demandante se le tendrá como a un tercero damnificado. De otro lado, la Sala Plena de la Sección Tercera unificó los topes indemnizatorios en materia de reparación de perjuicios morales por muerte, teniendo en cuenta los niveles de

cercanía entre la víctima directa y quienes reclaman perjuicios, estableciendo un tope de hasta 100 SMLMV en casos de muerte que, excepcionalmente, puede ser modificado atendiendo las circunstancias especiales de cada caso. [...] En conclusión, la Sala confirmará los reconocimientos efectuados a través del fallo apelado, en lo atinente a los demandantes a quienes se les otorgó dicho perjuicio.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la tasación de los perjuicios morales por muerte, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera Sala Plena, sentencia de 28 de agosto de 2014, rad. 27709, C. P. Carlos Alberto Zambrano.

MEDIDA DE REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO / MEDIDA DE REPARACIÓN NO PECUNIARIA / REMISIÓN DE LA SENTENCIA AL CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA / JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

Como los hechos que dieron lugar a la presente reparación administrativa y patrimonial del Estado se produjeron dentro del contexto del conflicto armado interno colombiano, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1424 de 2010, se remitirá copia de la presente providencia al Centro de Memoria Histórica, para que los hechos aquí referidos hagan parte del aforo documental e histórico que allí se lleva. De igual modo, como en las pruebas allegadas se dice que los hechos que dieron lugar a la presente demanda fueron presuntamente perpetrados por el grupo guerrillero de las FARC, con quien recientemente el Estado suscribió un acuerdo de paz, se enviará copia de este fallo a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo de su competencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que el acuerdo de paz propende por la garantía de los derechos de las víctimas; así como también, que en virtud de lo pactado dicho grupo fue concebido “como un colectivo u organización que [trasciende] a la individualidad de sus integrantes (...)”, en cuyo caso, es pasible de la responsabilidad que le corresponde juzgar e impartir al tribunal especial que fue creado con dicho fin.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia de la reparación integral como medida de reparación no pecuniaria, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de mayo de 2018, rad. 33948A, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

NOTA DE RELATORÍA: Providencia con aclaración de voto del consejero Alberto Montaña Plata y salvamento de voto del consejero Martín Bermúdez Muñoz.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá D. C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00286-01(51009)

Actor: LUIS ELOY VALENCIA MINA Y OTROS

Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Temas: Actos terroristas causados por terceros y dirigidos contra entidades representativas del Estado.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por dos de las entidades que integran el extremo pasivo —Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación— contra la sentencia del 28 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se acogieron parcialmente las pretensiones de la demanda (fls. 243-268, c. ppal.). Previo a desatar el recurso, se constata la ausencia de nulidades que impidan el pronunciamiento de fondo y, por tanto, entra la Sala a decidir.

SÍNTESIS DEL CASO

El 24 de marzo de 2010, aproximadamente a las 9:20 de la mañana, explotó un carro bomba que había sido ubicado en la parte posterior de las instalaciones donde funcionaba la Unidad de Reacción Inmediata y el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, con sede en Buenaventura. En el atentado terrorista, entre otros, perdió la vida la señora Ingrid Vanessa Benites (sic) Valencia, por cuya muerte, los familiares acuden en demanda de reparación directa.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1.1.1. Mediante escrito presentado el 1 de marzo de 2011, ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (fl. 53-70, c.1), los señores Arcesio Mina Panameño —compañero permanente—, quien actúa en nombre propio y de su menor hijo Cristian Jesid Mina Benites; Yaneth Valencia Mina —madre— quien

actúa en nombre propio y de sus menores hijas: Rosa Johana Valencia Mina, Madolin Andrea Valencia Mina y Freddy Arbey Grueso Valencia; Freddy Arbey Grueso Lerma —padre de crianza—; Claudia Tatiana Valencia Mina y William Benites Angulo —hermanos—; Luis Eloy Valencia Mosquera —abuelo—, y Luis Eloy Valencia Mina —tío—, interpusieron demanda de **reparación directa** contra la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Fiscalía General de la Nación y el Municipio de Buenaventura, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

a. Se declare la responsabilidad de los entes demandados.

b. Como consecuencia se les condene a reconocer y pagar los perjuicios materiales e inmateriales causados a los demandantes por la muerte violenta de su ser querido, hija, nieta, hermana y sobrina: INGRID VANESSA BENITES VALENCIA.

c. Como consecuencia de la condena se ordene e las entidades demandadas a dar cumplimiento a los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

PERJUICIO MORAL

[Por este concepto, se solicitó un total de 700 salarios mínimos mensuales vigentes, distribuidos así: para el compañero permanente, la madre, el padre de crianza y el abuelo, el equivalente a 100 s.m.l.m.v., para cada uno de ellos; para el resto de los demandantes, el equivalente a 50 s.m.l.m.v.]¹.

PERJUICIO MATERIAL

La occisa trabajaba en forma independiente como vendedora de vendedor de (sic). Para estos efectos se tomará el salario mínimo legal mensual para el año 2.010, es decir \$ 532600

A la suma anterior se le agrega el 25% por concepto de prestaciones sociales (...).

\$ 532.600 x 25% = \$669.500.

Menos 25% para su propia manutención: \$ 167.375

Base de liquidación: \$ 502.125.

¹ Con respecto a los perjuicios morales en la demanda se presentó un cuadro con el nombre de cada demandante y al frente el perjuicio solicitado para cada uno de ellos. Allí se observa que, aunque se enlistó al hijo de la fallecida, no precisó de manera específica el monto de perjuicios morales para dicho demandante, como sí se hizo con el resto de demandantes, de lo cual se colige que en el caso de Cristian Jesid Mina no se fijó tope alguno, pero sí se efectuó pedimento de perjuicios morales para dicho demandante. Asimismo, también se observa que en dicho cuadro se incluyó a Ingrid Paola Benítes (sic), en calidad de hermana mayor de la fallecida Ingrid Vanessa; no obstante, dicha persona no fue presentada como demandante y tampoco fue incluida en el auto admisorio de la demanda, de lo cual se infiere que, desde el comienzo, dicha persona no fue integrada dentro del extremo activo por lo que no se constituyó en parte procesal del litigio, y por esa misma razón, el Tribunal a quo no hizo ningún pronunciamiento en relación con esa solicitud de perjuicios.

*Expectativa de vida
(...).*

La occisa nació el 6 de febrero de 1989

Falleció el 24 de marzo de 2010, es decir a la fecha de los hechos tenía 21 años de edad

Con fundamento en los parámetros anteriores deberán liquidarse los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado y futura (sic) para su hijo menor CRISTIAN JESID MINA BENITES, quien nació el 3 enero de 2001.

A la fecha de la muerte de su madre tenía 8 años y 16 días.

Para completar los 25 años de edad le faltan 16 años, 9 meses y 24 días, es decir 201,24 meses.

\$ 643.000x \$ 129.397.320, que equivalen a \$ 188.56 salarios mínimos legales mensuales

MATERIALES: DAÑO EMERGENTE.

La suma de \$ 2.500.000.00 correspondientes a los gastos de entierro a nombre de JORGE ANDRES MARIN GODOY, la cual se debe actualizar a la fecha del fallo

DAÑOS A LA VIDA DE RELACION

[Ídem cantidad a la solicitada por perjuicios morales]

1.2. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los siguientes **hechos** que se resumen a continuación:

1.2.1. El día miércoles 24 de marzo de 2010, aproximadamente a las 9:35 de la mañana, estalló un carro bomba en la parte trasera del edificio donde se encontraba ubicada la URI de la Fiscalía de Buenaventura, y a pocos metros de la sede de la Alcaldía de dicha ciudad.

1.2.2. Como consecuencia del atentado terrorista, murieron 6 personas y 53 quedaron lesionadas. Entre las personas fallecidas, se encontraba Ingrid Vanessa Benítes, quien era vendedora de minutos² (sic). Esta trágica pérdida produjo para la familia perjuicios de índole moral, material y daño a la vida de relación dada la unidad familiar que entre ellos existía.

II. Trámite procesal

² Aun cuando en la demanda no se especificó a qué venta de minutos se refería, de las demás piezas procesales se extrae se trataba de venta de minutos de celular.

2. Admitida la demanda³, surtida su notificación⁴ y fijado el asunto en lista⁵, las entidades demandadas presentaron sus **escritos de contestación**, de la siguiente manera:

2.1. La **Nación – Fiscalía General de la Nación**, mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2011 (fls. 92-97, c. 1), se opuso a las pretensiones porque (i) consideró que de los hechos de la demanda no se desprendía responsabilidad para dicha entidad, ya que no había existido falla del servicio; (ii) los hechos fueron provocados por un tercero; (iii) aunque en las dependencias afectadas por la explosión, la fiscalía mantenía su personal investigativo, tal circunstancia denota un hecho fortuito exonerante de responsabilidad, sumado a que dentro de las funciones de la Fiscalía no estaba la de brindar protección a los coasociados, como tampoco ejercía la actividad de administrar el edificio donde tenía sus dependencias; (iv) no se configura el nexo causal entre la actividad de la fiscalía y el hecho dañoso.

2.1.1. Con fundamento en lo anterior propuso como excepciones: (i) falta de causa para demandar; (ii) falta de legitimidad (sic) por pasiva; y (iii) la innominada.

2.2. Por su parte, la **Nación - Ministerio de Defensa –Policía Nacional**, el 26 de agosto de 2011 (fls. 102-106, c. 1) **contestó la demanda**, en cuyo escrito solicitó la denegación de las pretensiones, bajo el entendido de que (i) el daño provino del hecho exclusivo de un tercero —subversivos de las FARC—; (ii) el artefacto explosivo fue abandonado en plena vía pública; (iii) no fue dirigido ni quedó afectada ninguna instalación militar o de policía; (iv) aunque las dependencias donde funcionaba la fiscalía fueron afectadas dicha entidad no hacía parte del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, y, por ser autónoma era responsable de contratar su propio servicio de vigilancia con empresas de seguridad privada; (v) el apoyo que le prestaba la policía a la fiscalía era solo para los casos especiales de policía judicial consagrados en la ley —p.ej. allanamientos—; (vi) no existió falla del servicio, ya que se trató de un hecho aislado dirigido contra la población civil que

³ Mediante auto del 23 de marzo de 2011 (fls. 74-76, c. 1).

⁴ Las partes fueron notificadas así: la Policía nacional, el 2 de mayo de 2011 (fl. 80, c. 1); la Fiscalía General de la Nación, el 13 de mayo de 2011 (fl. 81, c. 1); el municipio de Buenaventura, el 26 de julio de 2011 (fl. 91, c.1) y el Ministerio Público, el 18 de abril de 2011 (fl. 76, c. 1).

⁵ El 16 de agosto de 2011, se procedió a la fijación en lista (fl. 91, anverso, c. 1).

habitaba en Buenaventura, en el marco de la disputa territorial del puerto del Pacífico entre los grupos irregulares de las FARC y los paramilitares; *(vii)* tampoco se configuró un daño especial; y *(viii)* los hechos sucedidos no estaban bajo el control de la policía, y tampoco podía exigírsele a dicha autoridad lo imposible, teniendo en cuenta que aquella debía vigilar zonas extensas que hacían insostenible que hubiese personal para vigilar a todos los ciudadanos y para evitar toda posibilidad de riesgo.

2.3. A su turno, el **municipio de Buenaventura**, el 29 de agosto de 2011 (fls. 126-137, c. 1), radicó escrito de **contestación de demanda**, mediante el cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones, así: *(i)* el municipio fue uno más de los afectados con dicho ataque terrorista, ya que las instalaciones del Centro Administrativo Municipal de Buenaventura fueron alcanzadas por la onda explosiva; *(ii)* el atentado constituyó un evento de fuerza mayor o caso fortuito, cuya imprevisibilidad e irresistibilidad rebasaron cualquier conducta diligente; *(iii)* el atentado fue perpetrado en plena vía pública al pie de las instalaciones de la URI y el C.T.I. de la fiscalía, ubicadas en el edificio de Rentas, situado en la calle 2ª., entre carreras 3ª. y 4ª. de dicho municipio; *(iv)* el atentado fue noticia nacional y se difundió que fue ejecutado por las FARC, y estuvo dirigido en contra de la fiscalía, tal como se dijo en el diario “El Espectador”; por consiguiente, el atentado no tuvo como objetivo las dependencias de la Alcaldía Distrital; *v)* no se presentó falla del servicio ni riesgo excepcional, toda vez que el hecho provino de la actuación exclusiva y determinante de un tercero —las FARC—; y *(vi)* la administración municipal no tenía un deber irrestricto de vigilancia, dado que materialmente no podía proteger todo tipo de actuaciones pues, en últimas, a quien le correspondía ese deber de protección era a la Policía Nacional.

2.3.2. Teniendo en cuenta lo expuesto, como excepciones propuso: *(i)* fuerza mayor o caso fortuito, con la salvedad que la postulación de dicha excepción no implica que esté reconociendo responsabilidad alguna; *(ii)* hecho de un tercero —frentes 30 y Manuel Cepeda Vargas de las FARC⁶—; y *(iii)* carencia de legitimación en la causa por pasiva.

⁶ Esto lo sustentó con lo expuesto en la nota periodística del Diario “El Colombiano”, en la que se decía que la hipótesis del atentado era que había sido perpetrado por las FARC, en retaliación a la muerte de alias “narices” jefe de la columna Manuel Cepeda. Aunque también refirió que las otras hipótesis que se tejían estaban relacionadas con la presión que la Fiscalía ejercía contra narcotraficantes.

3. Vencido el período probatorio, el 5 de abril de 2013, el Despacho dio traslado por el término de diez (10) días para que las partes presentaran sus **alegatos de cierre** y el Ministerio Público rindiera concepto (fl. 211, c. 1).

3.1. De esta manera, la **Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional**, el 2 de mayo de 2013, insistió en la ausencia de falla del servicio en el hecho de un tercero, por cuanto el acto generador del daño no fue causado por ninguno de los miembros de dicha entidad, y sostuvo que aun cuando era su deber brindar protección a los ciudadanos no estaba compelido a lo imposible, dado el actuar imprevisible y subrepticio de los grupos terroristas. Todo esto para indicar que debía hacerse una valoración de las pruebas en sintonía con las circunstancias que para el momento vivía el país y teniendo en cuenta la noción jurisprudencial de falla relativa, pues su deber de vigilancia no era absoluto y mal podría dicha entidad comprometer su responsabilidad por no encontrarse siempre y en todo lugar en disponibilidad inmediata y adecuada. El Estado no es omnipotente ni omnisciente ni omnipresente y la cobertura de todo el territorio nacional es apenas un ideal jurídico.

3.1.1. En definitiva, que: *(i)* el ataque no iba dirigido contra las instalaciones policiales; *(ii)* el hecho fue de un tercero; y *(iii)* que el acto terrorista del 24 de marzo de 2010 fue un ataque indiscriminado contra la población, y tal como ha dicho la jurisprudencia, si el atentado estuvo orientado a sembrar pánico y desconcierto social, cierra las puertas a una posible responsabilidad estatal (fls. 212-227, c. 1).

3.2. Asimismo, la **parte actora**, el 9 de mayo de 2013, adicional a lo ya expuesto, sostuvo que con el recaudo probatorio se demostró que: *(i)* el hecho ocurrió a tan solo 2.20 metros de distancia de la sede de la Fiscalía, tal como lo describió el bosquejo topográfico-FRJ-16 y como se desprendió del testimonio rendido dentro de la investigación penal por el señor Eduardo Aguirre *(ii)* Ingrid Vanessa Benítez Valencia perdió la vida en dicho atentado; que *(iii)* Yaneth Valencia Mina, madre de la fallecida, es la compañera permanente del señor Fredy Arbey Grueso; que *(iv)* se demostró el parentesco entre los demandantes; *(v)* se probaron los perjuicios morales y materiales; *(vi)* se demostró la omisión en la vigilancia de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación; y *(vii)* el caso se enmarcó dentro de la teoría del daño especial, como también en el riesgo excepcional por

cuanto fue dirigido el ataque contra una entidad del Estado, ambos títulos con soporte en la jurisprudencia del Consejo de Estado (fls. 228-241, c. 3).

3.3. Las entidades demandadas Fiscalía General de la Nación y Municipio de Buenaventura, así como el Ministerio Público, guardaron silencio (fl. 242, c. 1).

4. Agotado el trámite pertinente, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 28 de junio de 2013, profirió **sentencia de primer grado**, mediante la cual acogió parcialmente las pretensiones de la demanda, con fundamento en el título de imputación de daño especial y declaró la responsabilidad respecto de dos de las tres entidades demandadas —Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación— (fls. 2043-268, c. ppal.). Así argumentó el Tribunal su decisión:

Dicho lo anterior es claro señalar que la teoría del daño especial se encuentra enmarcada dentro del régimen objetivo de responsabilidad estatal, pues la víctima, en este caso la señora Ingrid Vanessa, con el atentado terrorista dirigido contra unas entidades de carácter público, no buscó dicho daño y por lo tanto no lo quería y mucho menos lo merecía, ocasionándose por lo anterior un daño especial de debe ser reparado por el estado (sic), no pudiendo permitirse que dicha ciudadana asumiera las consecuencias que no estaban en su cabeza soportarlas. (...).

No pueden alegar las entidades demandadas el eximente de responsabilidad del hecho de un tercero, por cuanto el H. Consejo de Estado⁷ ha sido claro en señalar que los actos de terrorismo eximidos (sic) por dicho motivo, implicarían condenar a la población a una desprotección que está a cargo del estado (sic), por tener el monopolio legítimo de la fuerza, a través de las entidades constitucionalmente designadas para tales actuaciones.

Por todo lo anterior, se puede concluir que en el presente caso existe responsabilidad de la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y a la NACIÓN-POLICÍA NACIONAL, y no al MUNICIPIO DE BUENAVENTURA, por cuanto si bien es cierto en informe de policial se dijo que dicha bomba se colocó entre las instalaciones de la Alcaldía y las instalaciones de la Fiscalía, posteriormente con la investigación realizada del atentado ocurrido se concluyó que el mismo fue dirigido para el personal de la Fiscalía General de la Nación e igualmente para el personal de la Fuerza Pública, por lo que será del caso condenar solamente a las primeras anotadas, de los perjuicios reclamados (...).

4.1. En consecuencia procedió, por un lado, a declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Buenaventura y, por el otro, al reconocimiento de perjuicios en favor de la parte actora.

⁷ Sentencia N°. 07001-23-31-000-1999-00245-01 (18617) del 26 de enero de 2011, Consejera Ponente: Dra. Stella Conto Díaz del Castillo.

4.2. Por concepto de perjuicios morales efectuó los siguientes reconocimientos: (i) cien (100) salarios mínimos para cada uno de los siguientes demandantes: Arcesio Mina Panameño —compañero permanente— y Yaneth Valencia Mina —madre—; (ii) cincuenta (50) salarios mínimos para cada uno de los demás demandantes, esto es, el hijo —Cristian Yesid Mina Benites—, el abuelo —Luis Eloy Valencia Mosquera— y los hermanos —Rosa Johana Valencia Mina, Madolín Andrea Valencia Mina, Fredy Arbey Grueso Valencia, Claudia Tatiana Valencia Mina y William Benites Angulo.

4.2. Negó el reconocimiento de perjuicios para quien se presentó en calidad de padre de crianza —Fredy Arbey Grueso Lerma—, por considerar que aun cuando los testigos dijeron que aquél vivió un tiempo con la madre de la persona fallecida, también dijeron que luego viajó, lo que indica que no se logró acreditar el perjuicio, como tampoco se demostró el perjuicio de quien se presentó en calidad de tío de la víctima —Luis Eloy Valencia Mina—.

4.3. El daño emergente, consistente en el pago de los gastos de entierro, fue negado en razón a que la factura que se allegó fue expedida el 20 de enero de 2010; es decir, dos meses antes del fatal suceso en que Ingrid Vanessa Benites perdió la vida.

4.4. Con relación al lucro cesante en favor del hijo menor de la víctima, tomó como base el salario mínimo de la época \$515.000.00, le incrementó el 25% por prestaciones sociales, para un total de \$643.750.00, de los cuales dedujo el 50% que se presume era la porción que la fallecida dedicaría a sus gastos propios, de lo que obtuvo como base final para la liquidación, la suma de \$321.875,00. Asimismo, estableció que al hijo le faltaban 21 años, 10 meses y 5 días para cumplir los veinticinco (25) años, que equivalen a 262.16 meses, con lo cual la liquidación por este perjuicio, en favor de Cristian Jesid Mina se concretó en la cifra de **\$57.576.559.00**, resultantes de la sumatoria del lucro cesante consolidado (\$13.837.249.00), en razón de 39.13 meses contados desde la ocurrencia del hecho hasta la fecha de la sentencia, más el lucro cesante futuro (\$43.739.310.00) correspondientes a 223.03 meses transcurridos desde la fecha de la sentencia hasta cuando el menor cumpliera los 25 años de edad.

4.5. Frente a la pretensión por daño a la vida de relación, la negó por no estar acreditado.

5. Inconforme con la anterior decisión, las entidades condenadas — Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación — presentaron **recurso de apelación**.

5.1. En su escrito de alzada, **la Policía Nacional** adujo que resultaba imposible que dicha entidad fuera condenada frente al hecho exclusivo de un tercero, y esbozó de nuevo las siguientes razones: *(i)* el atentado no fue dirigido contra edificaciones ni estamentos de la Policía nacional; *(ii)* el atentado fue perpetrado en las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación y la Alcaldía Municipal; *(iii)* los hechos fueron inesperados y sorprendidos e imprevistos e irresistibles para la fuerza pública; *(iv)* el atentado fue dirigido contra la URI de la fiscalía, edificación que se encontraba a pocos metros de la Alcaldía de Municipal, y en dichos lugares no había presencia de la Policía, por tanto, es inentendible que el *a quo* hubiese exonerado al municipio de Buenaventura, pero no a la Policía; *(v)* el Comando Operativo de la Policía estaba retirado del sitio de los hechos, a diez minutos en vehículo; y *(vi)* no existió falla o falta en el servicio de dicha entidad.

5.1.2. Reiteró que a dicha entidad no podía exigírsele lo imposible, es decir, que hubiere hecho presencia en todas las zonas y recodos del territorio nacional. De esta forma, no se podía configurar la responsabilidad en su contra, máxime, cuando tan siquiera estuvo demostrada la exigencia de la obligación legal o reglamentaria de realizar la acción con la cual se hubieran evitado los perjuicios, tal como lo exige la jurisprudencia en casos de responsabilidad del Estado por actos terroristas; asimismo, aun cuando se acreditó la existencia de un daño, no se probó la relación causal entre aquél y la actividad de dicha entidad, y siendo que la administración no creó ningún riesgo, no se encontraba llamada a responder.

5.1.3. Insistió en que el atentado no tuvo una dirección precisa hacia la Policía Nacional, y en la medida que la explosión afectó de manera indiscriminada a la población civil, no podía decirse que el daño estuvo dirigido de manera exclusiva a la fuerza pública, sino que tenía por propósito crear pánico entre la población. En sustento de lo dicho, trajo a colación extractos jurisprudenciales de la Sección Tercera del Consejo de Estado en los que, a su juicio, respaldan sus tesis de defensa (fls.269-278, c. ppl.).

5.2. Por su parte, **la Fiscalía General de la Nación**, replicó que no se configuró una falla del servicio capaz de comprometer su responsabilidad. Señaló que debía tenerse en cuenta que dicha entidad, fuera de ser víctima del atentado, lo que hizo fue actuar conforme a sus deberes constitucionales y legales; asimismo, que si a dicha entidad se le imputaba una falta por omisión en la vigilancia de sus instalaciones, lo mismo podía decirse de cada una de las entidades demandadas y que, por tanto, no había lugar a declarar la falta de legitimación pasiva del municipio de Buenaventura.

5.2.1. Indicó que la obligación de protección que recaía sobre la Fiscalía era la atinente a brindar protección a personas en el marco de los procesos penales, situación totalmente distinta a la obligación de brindar seguridad pública que tenía que ver con el orden público, el cual es confiado a otras autoridades. De ahí que ninguna falla se le podía endilgar a dicha entidad por no garantizar la seguridad pública en el municipio de Buenaventura.

5.2.2. Esgrimió que, de cara al artículo 90 constitucional, no se configuró la responsabilidad en su contra, ya que ni propició actuaciones ni incurrió en omisiones que dieran lugar a los hechos, pues como quedó demostrado, el atentado terrorista fue perpetrado por un tercero, esto es, los grupos criminales organizados al margen de la ley, fueron los causantes del trágico deceso (fls. 287-294, c.ppl).

6. Agotada la audiencia de conciliación prevista en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010 (fls. 322-323, c. ppl.), mediante proveído del 5 de septiembre de 2014 se corrió traslado para **alegar de conclusión** (fl. 331, c. ppal.).

6.1. Dentro dicho término, la **Fiscalía General de la Nación**, reiteró lo expuesto previamente, en el sentido de reafirmar la existencia del hecho de un tercero, la no estructuración de los elementos de la responsabilidad, y que es a la Policía Nacional a quien correspondía velar por la seguridad de los ciudadanos (fls. 332-337, c. ppal.).

6.2. A su turno, la **Policía Nacional** insistió en lo ya expuesto y sostuvo que, en casos como el sub examine, el Consejo de Estado ha declarado la existencia del

hecho de un tercero⁸, es decir, la acción exclusiva y determinante de un grupo armado ilegal (fls. 352-356, c. ppl.).

6.3. Asimismo, la **parte actora**, por fuera de reiterar lo ya expuesto, dijo que para el presente caso, tanto la falla en el servicio como el daño especial y el riesgo excepcional resultaban procedentes. Además, memoró que los perjuicios se encontraban debidamente demostrados (fls. 364-373, c. ppl.).

6.4. Por su parte, el **Ministerio Público** rindió concepto en el sentido de advertir que se encontraba demostrada la responsabilidad del Estado - Ministerio de Defensa – Policía Nacional, bajo el título de imputación de daño especial, en aplicación de los principios de equidad, solidaridad e igualdad (fls. 375-385, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales de la acción

7.1. Como la parte demandada está integrada por entidades estatales, el conocimiento de este asunto corresponde a esta **jurisdicción**, tal como lo dispone el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Asimismo, la Sala es **competente** para resolver el *sub lite*, proveniente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y que por su cuantía es debatible en segunda instancia⁹. Finalmente, teniendo en cuenta que se pretende responsabilizar al Estado por las presuntas acciones u omisiones en que las entidades demandadas pudieron incurrir, la **acción procedente** es la de reparación directa, prevista para tales fines en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

7.2. En lo referente a la **caducidad de la acción**, se constata que aquella no se configuró, toda vez que los hechos de los cuales se desprende el daño alegado sucedieron el 24 de marzo de 2010, con la explosión del carro bomba que

⁸ A tal efecto, citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, del 27 de junio de 2012, exp. 23466, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁹Para el momento en que se interpuso la demanda —1 de marzo de 2011— aún se encontraba vigente la Ley 1395 de 2010, que en su artículo 3º. Disponía que la cuantía se determinaba por la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda. Asimismo, para dicha fecha, la cuantía para el conocimiento de segunda instancia en las acciones de reparación directa estaba fijada en \$267.700.000.00. En el presente asunto, dicha cuantía es ampliamente superada, si se tiene en cuenta que tan sólo una de las pretensiones asciende a \$372.820.000.00, con lo cual se comprueba el mérito apelable.

ocasionó la muerte de la familiar de los demandantes, mientras que la demanda de reparación directa fue interpuesta el 1 de marzo de 2011 (fl. 70, anverso, c. 1), esto es, antes del término previsto por la ley (art. 136 n° 8 del C.C.A.).

7.3. En lo que respecta a la **legitimación en la causa por pasiva**, se encuentra legitimada la Nación, representada por las entidades demandadas —Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Defensa —Policía Nacional—, de cuyas omisiones la parte actora predica responsabilidad por los daños derivados de los hechos ocurridos el 24 de marzo de 2010 en la ciudad de Buenaventura, en los que perdió la vida la señora Ingrid Vanessa Benites. Por su parte, los demandantes tienen legitimación en la causa por activa en virtud de los hechos afirmados en la demanda que sirven de causa a su pretensión, en el sentido de que padecieron daños y perjuicios cuya reparación persiguen con este proceso¹⁰.

II. Presupuestos de valoración probatoria

8. Valor de las pruebas trasladadas. Al proceso se allegaron las diligencias adelantadas con respecto a la investigación penal por el atentado terrorista perpetrado el 24 de marzo de 2010¹¹, las cuales serán valoradas de conformidad con las reglas jurisprudenciales atinentes a las pruebas provenientes de procesos externos, máxime, cuando en este caso, se trata de las actuaciones adelantadas por una de las entidades demandadas —Fiscalía General de la Nación—¹².

¹⁰ La ponencia acoge la postura mayoritaria de la Subsección según la cual es suficiente el análisis de la legitimación de hecho para tener por surtido el presupuesto de la legitimación, dado que el análisis material de la misma se realiza en la oportunidad de analizar el fondo de la pretensión. Sin embargo, para el ponente, la legitimación en la causa corresponde a un presupuesto procesal de la acción que debe ser analizado oficiosamente en todos los casos, lo cual significa que la ausencia de legitimación (material), tanto por activa como por pasiva, impide al juez adentrarse en el fondo del asunto (Cfr. Aclaración de voto en providencia del 5 de diciembre de 2016, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Exp. 39.996).

¹¹ Dicha prueba fue solicitada por la parte demandante (fl. 69. C, 1), debidamente decretada mediante auto del 10 de octubre de 2011 (fls. 163-166, c. 1). Con el oficio F6-ESP.2013-163201000668 del 5 de febrero de 2013, la Fiscalía Sexta Especializada de Buga allegó las piezas procesales solicitadas (fls. 64-333, c. 2.), fueron incorporadas al expediente y estuvieron a disposición de las partes.

¹² **ARTÍCULO 185. del C.P.C. PRUEBA TRASLADADA.** *Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella.*

9. Valor de los recortes de periódico y de las divulgaciones noticiosas. En lo tocante a los artículos o recortes de periódico, la jurisprudencia de la Corporación ha dicho que *“estos pueden ser considerados no solamente para probar el registro mediático de los hechos, sino para acreditar la existencia de los mismos, siempre y cuando tengan conexidad con otros medios de prueba y coincidan con ellos”*¹³. Asimismo, se ha considerado que las declaraciones o manifestaciones de los servidores públicos divulgadas, reproducidas y/o transmitidas en los diferentes medios de comunicación, en razón de la investidura y de su posición en la sociedad, revisten de valor probatorio¹⁴. Bajo esas consideraciones, en tanto sean necesarias y resulten contestes con los demás medios de convicción aportados al proceso, se valorará el recorte de periódico allegado a fls. 41-52, c. 1.

III. Los hechos probados

10. De acuerdo con la valoración conjunta de las pruebas recaudadas, se tienen como ciertos los siguientes hechos relevantes:

10.1. El día 24 de marzo de 2010, entre 9:20 y 9:30 de la mañana, se produjo la explosión de un carro bomba —mazda color verde, placas QUEM 070— en la carrera cuarta, entre calles segunda y tercera de la ciudad de Buenaventura. El sitio de la detonación se corresponde con la calle contigua a la parte posterior del Edificio de Rentas Departamentales, donde funcionaban las instalaciones de la Unidad de Reacción Inmediata – URI y del Cuerpo Técnico de Investigaciones – CTI de la sede de la Fiscalía General de la Nación de dicha ciudad. La onda explosiva produjo múltiples daños y ocasionó la muerte de varias personas, entre ellas, la señora Ingrid Vanessa Benites Valencia. De este hecho dan cuenta, entre otros, el informe de novedad n° 0233/CAI UNO-ESCAS-20.1, presentado por la Policía Nacional el día de los hechos (fls.26-35, c. 2), la certificación expedida por la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Desastres de la Alcaldía de Buenaventura (fls. 52-63, c. 2) y el Boletín oficial emitido por el Hospital Departamental de Buenaventura, donde aparece el registro de personas fallecidas (fls. 297-301, c. 2), el protocolo de necropsia de la fallecida Ingrid (fls. 236-239, c. 1) y el certificado de defunción (fl. 7, c. 1)..

¹³ Consejo de Estado – Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 28.832, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de julio de 2015, exp. 11001-03-15-000-2014-0015-00(PI), C.P. Alberto Yepes Barreiro

10.2. Aun cuando la investigación penal trasladada no se encuentra completa y no se conocen las conclusiones finales de la misma, todo indica que el atentado terrorista fue dirigido en contra de la Fiscalía General de la Nación. Así lo refiere el informe de policía judicial, en cuanto allí se dijo: *“La detonación de este tipo de artefactos se realiza con el fin de lesionar al PERSONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN e igualmente al personal FUERZA PÚBLICA que presta sus servicios en dicho edificio”* (fl. 102, c. 2), hipótesis que se refuerza con la ubicación próxima del artefacto explosivo a dichas instalaciones, tal como se desprende del relato contenido en el informe ejecutivo de la Fiscalía General de la Nación, en donde se dijo: *“se colocó un carrobomba en las afueras de la fiscalía (...)”* (fl. 69, c. 1)¹⁵.

10.3. Asimismo, la hipótesis más reiterativa dentro de las pruebas allegadas es que dicho atentado fue cometido por el otrora grupo insurgente de las FARC, tal como, por ejemplo, aparece mencionado en el Boletín Informativo Policial n° 083 del 24 de marzo de 2010 de la Estación 100 de la Policía Nacional (fl. 36, c. 1); en el informe de policía judicial del 7 de abril de 2010 (fl. 204, c. 2)¹⁶ y como quedó consignado en la edición del 25 de marzo de 2010 del rotativo El Caleño, según allí se dice, con fundamento en la información de una fuente del gobierno¹⁷.

10.4. La fallecida Ingrid Vanessa Benites trabajaba a las afueras del Edificio de Rentas en la venta de minutos de celular, tal como quedó consignado en el Boletín Oficial de personas fallecidas, donde frente al nombre de Ingrid, se colocó

¹⁵ En el mismo sentido, en la comunicación n° 646 del 3 de junio de 2010 suscrita por el Comandante del Comando Operativo Especial de Buenaventura, se dijo *“El día 24-03-10 siendo aproximadamente las 09:20 horas, en la parte posterior de las instalaciones de la Unidad de reacción inmediata URI y del Cuerpo Técnico de Investigación de Buenaventura CTI, conocido con el nombre de Edificio de Rentas, ubicado en la calle 2 entre carreras 3 y 4, hizo detonación un artefacto explosivo (...)”* (fl. 19, c. 1).

¹⁶ En dicho informe reza: *“Las primeras hipótesis de la sección de Análisis Criminal del CTI Seccional Cali, apuntan a que posiblemente se trate de una retaliación por parte del Frente Urbano Manuel Cepeda Vargas de las FARC, por el operativo militar que dejó como resultado la baja de su máximo Cabecilla “Alias NARICES, CARLOS HERNÁN ZAPATA USME y/o MIGUEL CORTES REINA, quien fuera ultimado el pasado 17 de febrero donde fueron muertas otros tres terroristas”.* (fl. 204, c. 1).

¹⁷ Así reza la noticia: *“al caer la tarde y al término de un Consejo de Seguridad, el ministro de Defensa, Gabriel Silva Luján, dejó entrever una posible alianza entre la guerrilla de las FARC y los carteles del narcotráfico que operan en la región del Pacífico Colombiano”* (fl. 43, c. 1).

“minutera Alcaldía” (fl. 297, c. 2),¹⁸ y como se desprende del relato rendido el día de los hechos por el compañero de la víctima —Arcesio Mina Panameño—, en el cual expuso:

*Yo hoy 24 de marzo madrugué como a las seis de la mañana con mi esposa Ingrid Vanessa Benitez, ella bañó al niño y yo lo cambié para llevarlo para el colegio, yo le compré la lonchera mientras que ella se tomó un vaso de agua de panela con el niño, después nos despedimos y nos vamos (sic), ella para el trabajo, y yo a llevar al niño y luego me fui para la casa a desayunar, antes de llegar a la casa una vecina me dijo que habían puesto una bomba frente a la Alcaldía, en vista de esto empecé a llamar al celular de mi esposa pero nadie contestaba, por eso me fui para el lugar de los hechos, cuando llegué allá escuché que el agente decía que una vendedora de minutos había muerto, por eso fui a confirmar, porque la gente me dijo que allí estaban los muertos (...)*¹⁹

10.5. Para el momento de la muerte —24 de marzo de 2010— Ingrid Vanessa Benites tenía 21 años de edad,²⁰ y su hijo Cristian Jesid Mina Benites tenía tres años de edad (fl. 10, c. 1)²¹.

10.6. Al proceso se allegó la factura n° 009 por valor de \$4.500.000.00, expedida el 20 de enero de 2010 por Funerales Valle de Paz, a nombre del señor Jorge Andrés Marín Godoy, en cuya descripción se lee: “*servicios funerarios prestados para la señora INGRID VANESSA BENITES VALENCIA quien en vida se identificó con la cédula de ciudadanía n° 1.111.767.890 de Buenaventura y falleció en la misma ciudad el 24 de marzo/10*” (fl. 20, c. 1).

10.7. Con miras a demostrar los perjuicios, en el proceso rindieron declaración las señoras Yesenia y Darling Lucumí Granja (fls. 352-355, c. 2)²², cuyas declaraciones serán valoradas, si a ello hubiere lugar.

IV. Problema jurídico

¹⁸ Del oficio como vendedora de minutos de celular también dio cuenta la testigo Yesenia Lucumí Granja, en cuanto, refiriéndose a Ingrid, dijo: “*en el momento de los hechos ella se encontraba vendiendo minutos*” (fl. 353, c. 2.).

¹⁹ Fl. 122, c. 2.

²⁰ Tal como se deduce del registro civil de nacimiento en el que consta que aquella nació el 6 de febrero de 1.989 (fl. 6, c. 1).

²¹ Como se colige del registro civil de nacimiento de dicho menor, en el que consta que nació el 29 de enero de 2007 (fl. 10, c. 1).

²² También compareció el señor Eduardo Aguirre Ochoa (fls. 47-48, c. 2), sin embargo, de dicho testimonio no se desprende nada relevante que probatoriamente aporte a los fines del proceso.

11. Previa constatación del daño, corresponde a la Sala analizar si, conforme a los hechos, las pruebas existentes, los argumentos que suscitaron la apelación y el mandato constitucional previsto en el art. 90 superior, se reúnen los presupuestos necesarios para imputarle responsabilidad al Estado por los daños ocasionados con el acto terrorista del 24 de marzo de 2010, presuntamente perpetrado por miembros de la extinta guerrilla de las FARC, que, entre los tantos estragos, causó la muerte de la señora Ingrid Vanessa Benites Valencia o, si por el contrario, tal como aducen las entidades demandadas, por haber sido perpetrado el acto terrorista por un tercero, el Estado debe quedar eximido de responsabilidad.

11.1. Para tal efecto, en el estudio de la imputación contemplará si el acto terrorista se produjo por una falla en el servicio de las entidades demandadas, esto es, si aquellas omitieron algún deber legal de evitación —protección, vigilancia, etc.—, que las haga merecedoras de responsabilidad. En caso de no evidenciarse ninguna falla en la prestación del servicio, subsidiariamente, se analizará si el Estado, a través de las entidades convocadas expuso a las víctimas a un riesgo excepcional derivado su actividad legítima.

V. Análisis de la Sala

12. Teniendo en cuenta que los daños por los que se deprecia la responsabilidad de las entidades demandadas, provienen de un atentado terrorista perpetrado por un actor del conflicto armado interno colombiano, la Sala, previamente, hará unas consideraciones generales en torno a la responsabilidad del Estado por actos de terrorismo desplegados por terceros. Establecido aquello, la Sala abordará el caso concreto para determinar si existe o no responsabilidad estatal y, en caso de que proceda, dilucidar lo correspondiente a los perjuicios reclamados que se encuentren debidamente probados.

15. La responsabilidad del Estado por actos violentos o actos de terrorismo desplegados por terceros. El terrorismo constituye una de las manifestaciones más abyectas de violencia que se puede dar tanto en entornos de paz como de conflicto. Si bien, en su definición y alcance adolece de determinación jurídica, no por ello escapa a las obligaciones que un Estado tiene para con la seguridad de sus ciudadanos²³. Sin carácter taxativo, se han considerado como manifestaciones

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, exp. 46567, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

de terrorismo las siguientes: *i*) los ataques contra la vida, la integridad física o la libertad de personas internacionalmente protegidas -verbigracia agentes diplomáticos-; *ii*) el secuestro y la toma de rehenes; *iii*) la destrucción de aeronaves civiles; y *iv*) en el contexto de los conflictos armados internacionales o internos, los actos o amenazas de violencia cuyo fin primordial es sembrar terror, zozobra e incertidumbre entre la población civil²⁴. Sobre sus connotaciones y características, se han precisado los siguientes elementos: *i*) **naturaleza e identidad de quienes perpetran el terrorismo**: los victimarios pueden ser gobiernos, particulares o grupos que actúan independientes o bajo la dirección del Estado; *ii*) **naturaleza e identidad de las víctimas del terrorismo**: los blancos de la violencia terrorista pueden ser personas, instituciones y bienes, pero los afectados son principalmente seres humanos, ya que el objetivo del terrorismo es causar dolor y temor en el conglomerado social; *iii*) **los objetivos del terrorismo**: las motivaciones que impulsan a los perpetradores de actos terroristas tienden a ser de índole político o ideológico; *iv*) **los medios empleados para perpetrar los actos terroristas**: la violencia terrorista puede ocurrir a nivel nacional o transnacional y ha sido perpetrada a través de armas convencionales, no convencionales e, incluso, con armas de destrucción masiva²⁵.

15.1. La jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativa ha encontrado fundamento en distintos criterios para declarar la responsabilidad del Estado. Así, en aquellos casos en los cuales el Estado abiertamente desatiende o descuida el contenido obligacional de un deber relacionado con la protección y seguridad de bienes y personas, en torno a una situación conocida o previsible, ha sido objeto de condenas a título de falla en la prestación del servicio.

15.2. También se ha considerado al Estado como responsable por actos violentos provenientes de terceros, en aquellos eventos en que el desarrollo de una actividad lícita a su cargo genera un riesgo anormal y especial, como cuando el ataque se dirige contra ciertos bienes o personas que, en una situación dada, son proclives a la acción violenta de grupos insurgentes, en cuyo caso, la responsabilidad se ha impuesto a título de riesgo excepcional.

En esta sentencia se puede encontrar un trazado normativo y analítico de lo que constituye el terrorismo en tiempos de paz y en tiempos de guerra.

²⁴ Artículo 2º de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH—, Informe “Derechos Humanos y Terrorismo del año 2002.

15.3. En cuanto al régimen de daño especial, aquél exige, según sus elementos estructurantes, además de comprobar los supuestos de anormalidad y especialidad del perjuicio, la configuración de un vínculo causal entre una acción legítima del Estado y el daño causado; de otro modo, se excluiría la imputabilidad, como elemento fundante de la responsabilidad. Sobre ésta última eventualidad, un argumento por exclusión llevaría a sostener que si un daño se genera por el accionar violento de terceros, ninguna responsabilidad le cabría al Estado, ya que materialmente no lo ha provocado, es decir, que desde el plano fáctico no hay una relación de causalidad entre el daño y una actividad o acción desplegada por el Estado a través de sus agentes. Por esa razón, en aquellos eventos en los que el daño proviene de las actuaciones violentas de un actor no estatal, no es posible acudir al régimen de responsabilidad de daño especial.

15.4. Por consiguiente, frente a actos violentos de terceros, la responsabilidad del Estado encuentra sustento en la falla del servicio, a condición que se pruebe que el daño era previsible y existía una obligación de evitarlo, o en el riesgo excepcional, cuando la actuación de ese tercero constituya la concreción de un riesgo consciente y lícitamente creado por el Estado.

15.5. En tal sentido, conforme al más reciente pronunciamiento de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación²⁶, la responsabilidad del Estado por actos violentos perpetrados por terceros procede, bien sea a título de falla del servicio o, de un riesgo excepcional, según se desprenda de los hechos en que se geste el caso. Queda descartado, para tales eventos, la configuración de un daño especial²⁷, porque dicho título requiere el elemento causal proveniente la

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 20 de junio de 2017, exp. 18.860 C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En esta sentencia se hace todo el balance jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estados por actos violentos de terceros.

²⁷ La Sala Plena de la Sección Tercera, dejó sentado que: “*Si bien el instituto de la reparación es una técnica judicial con la que se resarcan los daños antijurídicos de los asociados, siempre será necesario que exista una razón de atribución para imputarle responsabilidad al Estado por los daños padecidos por la víctima, y en el caso del título de imputación del daño especial, debe estar estructurado tanto un vínculo causal como un rompimiento del principio de igualdad, lo que determina su carácter especial y grave, y fundamenta per se la imputación; caso contrario, el juez estaría no solo desconociendo sus límites competenciales sino creando una nueva fuente de responsabilidad del Estado con base exclusivamente en el principio de solidaridad sin un juicio claro de imputación, so pretexto de brindar en sede judicial asistencia y auxilio social, lo cual es ajeno al ámbito de una sede donde se juzga exclusivamente la responsabilidad de una de las partes convocadas al litigio*”. *Íbid.*

intervención positiva, legítima y lícita del Estado, aspecto que en este supuesto no se logra configurar²⁸.

16. La falla del servicio como presupuesto de responsabilidad por daños causados por actos violentos de terceros. Sobre cuándo se considera que la falla del servicio opera como fundamento de la reparación en este tipo de eventos, la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha establecido los siguientes supuestos:

*i) [E]n la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes estatales; ii) se acredita que las víctimas contra quienes se dirigió de modo indiscriminado el ataque habían previamente solicitado medidas de protección a las autoridades y estas, siendo competentes y teniendo la capacidad para ello, no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante); iii) 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; y iv) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este.*²⁹

16.1. En términos generales, cuando se trate de actos violentos de terceros, el Estado responde a título de falla del servicio, porque: *“i) haya participado directa o indirectamente en la producción del hecho dañoso, o ii) no hubiere intervenido en el acto o hecho generador del daño, pero este le era previsible y resistible, y no adoptó las medidas necesarias e idóneas encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso, pudiendo y debiendo hacerlo.”*³⁰

17. El riesgo excepcional como presupuesto de responsabilidad por daños causados por actos violentos de terceros. En ausencia de falla del servicio, se ha considerado que la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros puede surgir del desarrollo de una actividad estatal que, pese a ser legítima y

²⁸ La Sala Plena se pronunció al respecto, en los siguientes términos: *“aunque la causalidad preexiste a la configuración del daño, de todas maneras permite explicar las razones por las cuales se lo debe imputar al Estado, con lo que no puede estructurarse, en casos de actos de terrorismo, la imputación sin una relación causal válida, pues solo en virtud de esta se puede comprobar la gravedad y especialidad del daño y, por ende, justificar la imputación”*. *Ibid.*

²⁹ *Ibid.* Ver además, entre otras tantas, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de julio de 2011, exp. 20112, C.P Ruth Stella Correa Palacio.

³⁰ *Ibid.* párr. 14.5.

lícita, representa un riesgo anormal, excesivo y súper erogatorio en términos de la exposición habitual a la que se enfrenta el ciudadano en su entorno. De esta forma, habrá lugar a aplicar el riesgo excepcional como título de imputación cuando el daño se suscite en el marco de una actividad estatal que entrañe un riesgo mayor al inherente o intrínseco a dicha labor, o que exceda lo razonablemente asumido por el perjudicado³¹.

17.1. Tratándose de actos violentos cometidos por terceros, la responsabilidad estatal derivada de un riesgo creado, tal como lo ha dicho la jurisprudencia de la Corporación, procede cuando:

[E]l ataque esté dirigido contra instalaciones oficiales, tales como estaciones de policía, cuarteles del Ejército Nacional -incluso si la fuerza pública reacciona o no violentamente para repeler el acto-, centros de comunicaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, redes de transporte de combustible, o también contra personajes representativos del Estado, bajo la consideración que la presencia o ubicación de aquellos blancos en medio de la población civil los convierte en objetivos militares de los grupos armados al margen de la ley en el contexto del conflicto armado o en objetivos de ataque cuando se vive una situación de exacerbada violencia como lo son los estados de tensión o disturbios internos, lo cual pone a los administrados en una situación de riesgo potencial de sufrir daños colaterales por la misma situación desentrañada por la violencia³².

17.2. El blanco del ataque debe recaer sobre una organización estatal y debe tratarse de un objetivo claramente identificable como del Estado, pues de lo contrario, se estaría ante ataques indiscriminados contra la población que escapan por completo a toda previsibilidad, frente a los cuales el Estado no compromete su responsabilidad³³. Ahora bien, si se comprueba que la agresión iba dirigida contra una entidad oficial, el hecho de que el Estado haya actuado conforme a su deber de diligencia no lo exonera de la responsabilidad, porque lo que se le achaca no es el incumplimiento de un deber, sino la generación de un riesgo superlativo.

18. Corolario de lo expuesto, cuando se debate la responsabilidad estatal por daños ocasionados por actos violentos perpetrados por un tercero, se debe

³¹ *Íbid.* párr. 15.1. Sobre la diferencia entre riesgo excepcional y riesgo social, ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de diciembre 5 de 2006, rad. 28.459, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, con aclaración de voto del magistrado Mauricio Fajardo Gómez.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 20 de junio de 2017, exp. 18.860 C.P. Ramiro Pazos Guerrero, párr. 15.2 y 15.3.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2003, rad. 12.916 y 13.627. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

verificar *prima facie* la existencia de una falla del servicio, la cual se mira a la luz de los deberes internos, como también, aquellos contraídos en el plano internacional. Descartada aquella, la posibilidad que resta para consolidar la responsabilidad pública, es a través de la verificación de un riesgo excepcional, en los términos ya descritos.

19. Dicho esto, conviene analizar la función que cumple el contexto en el ámbito de la responsabilidad estatal, con la advertencia de que, desde ningún punto de vista, el contexto constituye un fundamento directo de imputación. Aclarado esto, la situación de contexto, visto desde de una perspectiva fáctica, sirve para: i) develar la inactividad del Estado en el ámbito de la falla del servicio; o para medir ii) el nivel del riesgo, lícito y conscientemente creado por el Estado.

20. El contexto visto desde una perspectiva funcional. Conforme ya se anticipó, frente a la atribución de responsabilidad, el contexto tiene una importancia funcional como factor para la identificación de las condiciones de imputación, sin que por ello, de manera autónoma pueda ser considerado como un fundamento de imputación, porque el contexto es, apenas, un instrumento de naturaleza primordialmente fáctica, pero también hermenéutica, al servicio de la imputación, en este caso, de los dos títulos previstos por la jurisprudencia para la atribución de responsabilidad al Estado por actos violentos cometidos por terceros —falla del servicio y riesgo excepcional—.

20.1. Desde esta perspectiva, el contexto cumple una doble funcionalidad; por un lado, sirve para medir el grado de previsibilidad de los acontecimientos lesivos sobre los cuales se enrostra el incumplimiento de un deber del Estado y se funda el régimen subjetivo de falla en la prestación del servicio; por el otro, sirve para medir nivel del riesgo frente a actividades que, no obstante ser lícitas, engendran un riesgo excepcional para los asociados. En otras palabras, el contexto constituye una herramienta hermenéutica extraíble de una regla de la experiencia y, un instrumento probatorio auxiliar al que puede acudir el juez siempre que los elementos del caso así lo permitan y lo requieran.

20.2. El contexto como instrumento de medición del grado de previsibilidad de la administración y como parámetro de control del juez de la reparación en el ámbito del régimen subjetivo de responsabilidad estatal. El contexto constituye una herramienta hermenéutica que, a modo de revelador fáctico,

permite, a partir de los hechos y el entorno donde se suceden, identificar y prever las acciones que el Estado debe emprender para contener el daño que terceros puedan llegar a provocar.

20.2.1. De este modo, a efectos de establecer la previsibilidad del hecho, el contexto arroja datos que, en clave de los deberes de protección que corren por cuenta del Estado, definen un nivel especial de atención y manejo como ocurre, por ejemplo, en zonas donde las condiciones de seguridad se exacerban y ameritan un nivel de protección mayor al normalmente previsto. Por consiguiente, la falta de aprehensión de la realidad contextual y la falta de adopción de medidas adicionales o cautelares, propician el incumplimiento de los deberes del Estado que conllevan a la detección de una falla en la prestación del servicio.³⁴

20.2.2. Dicho esto, es menester dejar en claro que no se trata de imponerle al Estado obligaciones imposibles ni de hacerle exigencias sobre la base de pronósticos improbables y remotos, como tampoco, de reclamarle lo que solo un Estado ideal estaría en condiciones de cumplir. No obstante, cuando exista una cadena de sucesos previos, debidamente conocidos y comprobados, con base en los cuales surja de manera evidente la necesidad de emprender acciones de protección acordes a la situación evidenciada, si estas no se promueven, es decir,

³⁴ Son múltiples los casos en los cuales esta Corporación ha utilizado el contexto para fundamentar la previsibilidad de los hechos y los deberes de protección omitidos.

A título ilustrativo, en un caso de violencia ejercida por grupos armados al margen de la ley en contra de un líder social, esta Corporación, luego de efectuar un análisis de la situación, dijo: “*En este contexto de graves violaciones de los derechos humanos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el Magdalena Medio, se inscribe el caso particular del líder campesino (...)*” Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2017, exp. 41187, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

En otra oportunidad, para concretar la falla del servicio, se argumentó: “*Ahora bien, dando alcance a este pronunciamiento en el caso concreto resulta claro que, contrario a lo sostenido por el a quo, la Sala encuentra que sí se configuró una falla en el servicio por omisión, dado que los hechos que afectaron ostensiblemente el patrimonio de los demandantes eran perfectamente previsibles en la medida en que la vereda Matarrala - lugar de ubicación del predio del demandante- había sido declarado como una zona en inminente riesgo de desplazamiento por el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada de Tame, Arauca. En efecto, para los años 2002, 2003 y 2004 el municipio de Tame Arauca y, particularmente, la vereda Matarrala afrontaba un grave contexto de violencia en el marco del conflicto armado interno lo que ocasionó que el Comité Integral de Población Desplazada de Tame (Arauca), mediante Decreto 157 de 9 de diciembre de 2002 declarara la zona en riesgo inminente de desplazamiento, (...)*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 15 de octubre de 2015, exp. 35.194, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

En el mismo sentido ver: Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 12 de noviembre de 1993, exp. 8233 y sentencia del 19 de junio de 1997, exp. 11.875C.P. Daniel Suárez Hernández; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de diciembre de 2014, rad. 29.715, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, entre otras.

si no se adoptan las medidas procedentes y pertinentes, se configura una falla por omisión en los deberes especiales de asegurar las condiciones en tan particular escenario.

20.3. El contexto como instrumento de medición y evaluación del nivel de riesgo. El contexto también sirve para determinar el nivel del riesgo que se desprende de ciertas actividades creadas consciente y lícitamente por el Estado. En este punto, de lo que se trata es de analizar, de cara a una cadena de sucesos previos debidamente conocidos y comprobados, qué incidencia tienen aquellos en el escalonamiento del riesgo, poniendo a salvo que, la mera naturaleza estatal de la actividad no la convierte en generadora de riesgos frente a las acciones violentas que emprendan terceros, mucho menos, que de cualquier actividad estatal se pueda predicar un nivel exponencial de riesgo; precisamente, por ello es que se debe acudir al contexto para determinar en cuáles casos concretos el riesgo creado se maximiza.

20.4. Ahora bien, tanto en el escenario de la falla del servicio como en el del riesgo excepcional, es importante medir el grado de previsibilidad —falla— o nivel —riesgo— a partir de una lectura dimensional del contexto — proximal y situacional—, o lo que es lo mismo, a partir de dos dimensiones de contexto.

20.4.1. **El contexto proximal** es aquél que toma en cuenta las presiones o variables —geográficas, políticas, sociales etc.— que suscitan o alteran una situación dada. A modo de ejemplo, se tiene que, pese a la generalidad del conflicto interno colombiano, es inobjetable que existen zonas o regiones donde el fragor se intensifica y el grado de exposición a las diferentes variables derivadas del conflicto es mayor, con lo cual se eleva el nivel de previsibilidad del daño y el nivel del riesgo.

20.4.1.1. No obstante, los datos que arroja el contexto proximal, por lo general, procuran reportes de una realidad amplia, indispensable pero, las más de las veces, insuficiente para determinar el grado de incidencia de aquél sobre el fundamento de la imputación. Un ejemplo de insuficiencia del contexto proximal se puede apreciar en un caso fallado respecto de una persona afectada por un artefacto explosivo, allí la Subsección dijo:

[A]unque el orden público en la ciudad de Medellín se encontraba alterado –como en diversas zonas del país que sufrieron y sufren todavía los rigores del conflicto armado y el narcotráfico–, esto no significa que las autoridades civiles o policiales tuvieran un conocimiento cierto de que en el parque San Antonio, el 10 de junio de 1995, se iba a cometer un atentado contra la población civil, de manera que surgiera para ellas el deber de desactivar ese riesgo a través del despliegue de fuerzas de seguridad. Contrario a lo sostenido por la parte demandante, el ataque que sufrió la capital antioqueña no era previsible para las autoridades, pues se trató de un acto intempestivo frente al cual la mayor precaución resultaba inerte.³⁵

20.4.1.2. Pese a ello, como el contexto se nutre de las circunstancias fácticas y la realidad probatoria, *a priori* no se puede descartar la utilidad que, de manera directa, aquél pueda proporcionar para medir el grado de previsibilidad o el nivel de riesgo en un caso dado, ya que por tratarse de un instrumento auxiliar y codependiente, es imposible prever por anticipado su incidencia en un caso concreto; de esta forma, podrán existir eventos y casos determinados, donde la dimensión proximal, *per se*, debele inmediatamente su carácter funcional.

20.4.2. **El contexto situacional**, por su parte, toma en cuenta las presiones o variables que se suscitan a partir del contexto proximal pero las analiza, de manera particular, a la luz de la naturaleza del bien atacado o afectado. Ello, implica que a partir de datos objetivos y verificables se pueda establecer el grado de sensibilidad o propensión al surgimiento de daños o a la exacerbación de los riesgos existentes; por consiguiente, este tipo de contexto es el que funcionalmente, por lo general, resulta mayormente contributivo para la fundamentación del título de imputación, por cuanto implica que el nivel de previsibilidad es alto, como alta es la demanda de medidas especiales de protección, y alto el nivel del riesgo que se suele presentar en contextos de esta naturaleza³⁶. A modo de ejemplo, se diría que, no obstante existen zonas del país

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 11 de noviembre de 2015, exps. 29274 y 29758 (acum.). C.P. Ramiro Pasos Guerrero.

Un ejemplo anterior se puede encontrar en la sentencia del 2 de mayo de 2002, en la que se dijo: *“Particularmente, examinando los hechos probados se observa que la información que tenía el demandado en cuanto a que en la zona – donde ocurrió el hecho dañoso – han operado grupos subversivos, como en la mayoría del país, tal situación de conocimiento sobre hechos históricos o pasados no hacen que ese conocimiento se traduzca, para el futuro, en situaciones de PREVISIBILIDAD porque esta cualidad dice de lo futuro y probable en la ocurrencia de hechos. Por lo tanto, no se probó que en el zona había señales de inminencia de ocurrencia de ataques – en el momento que ocurrió el hecho - para que la autoridad activara el deber de defensa y/o de conjuración para evitar actos terroristas o para terminarlos (...).”* Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2002, rad. 1995-3251-01M.P. María Elena Giraldo.

³⁶ Ejemplo de ello es la sentencia del 12 de diciembre de 2013, donde se condenó con fundamento en la falta de previsión y adopción de medidas dado el contexto de alteración del orden público y el descuido de la fuerza pública al usar vehículos sin distintivos y similares a los que utiliza la población civil. En dicho fallo se dijo: *“Era tal la injerencia en la zona de grupos al margen de la ley,*

donde las situaciones de violencia adquieren mayor agudeza, ciertas circunstancias propician que tanto las personas como los bienes se vean mayormente expuestos y, por tanto, el daño de alguna manera pueda advertirse previsible y el riesgo se focalice hasta tornarse excepcional.

20.4.2.1. Desde el punto de vista de las variables políticas, por ejemplo, no es suficiente determinar la situación de conflicto armado interno sino que, además, se debe tener en cuenta que, dependiendo la naturaleza del bien atacado, la legislación nacional e internacional ofrece escenarios de regulación diversos que inciden directamente en el grado de previsibilidad de un ataque o el nivel de un riesgo creado.

20.4.2.2. Desde luego, en el contexto del conflicto armado se originan ataques que, sin perjuicio de lo dicho por el derecho penal, se consideran legítimos a la luz del DIH; como también existen otros que esta misma codificación —DIH— tajantemente proscribiera. Así, a la luz de los Protocolos I y II Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, existe una cláusula de protección del D.I.H para personas y bienes, que no pueden ser considerados objetivos militares ni por el Estado ni por los subversivos, bajo ninguna circunstancia.

que “al llegar las autodefensas hicieron ir al inspector que había en Bajirá”. De ello dio cuenta el sacerdote David Escobar, al punto que él era quien “recogía” el cuerpo de las víctimas para darles cristiana sepultura, dando lugar a que fuera objeto de amenazas en contra de su vida. (...). Lo anterior permite establecer que la emboscada en que perdieron la vida los señores (...) no puede calificarse de imprevisible e irresistible, es decir tildarse de un hecho sobre el que la administración no podía actuar y, bajo esa línea de razonamiento, no es dable concluir que la conducta del tercero, en cuanto exclusiva y excluyente rompió el nexo causal con la actividad de la administración. Al contrario, la Sala considera que, en cuanto la Fuerza Pública tenía conocimiento del problema de orden público que reinaba en la región y la presencia constante de grupos al margen de la ley en la zona, estaba en el deber constitucional y legal de haber tomado las medidas que exigía la situación para proteger a la comunidad en general” (...).

En este orden de ideas, la Sala concluye que la Nación-Ministerio de Defensa- Ejército Nacional tiene el deber de asumir la reparación por los daños antijurídicos causados a los demandantes, porque no se conoce la implementación de especiales medidas de protección a la población civil, en la zona donde se produjo la emboscada y dado que se echa de menos la previsión necesaria que ha debido observarse para usar, en todo caso, los vehículos asignados para sus desplazamientos. Mismos que deben portar los distintivos correspondientes. En este sentido, es claro que lo que compromete la responsabilidad de la administración es la ausencia de medidas que habrían tenido que adoptar las autoridades para proteger a la población civil del municipio de Mutatá, dada la situación de grave alteración de orden público que se afrontaba en la región para la época de los hechos y la imprudencia e incumplimiento normativo sobre el uso para sus desplazamientos de un similar vehículo al de las víctimas.” —se resalta— Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub sección B, sentencia del 12 de diciembre de 2013, exp. 28.800. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

20.4.2.3. El artículo 48 del Protocolo I³⁷ precisa que con el fin de “garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre la población civil y combatientes y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares”.

20.4.2.4. En similar sentido, el artículo 52 del mismo Protocolo precisa que los bienes de carácter civil no serán objeto de ataque, ni de represalias, y que tienen tal carácter todos aquéllos que no son objetivos militares. También dispone que los objetivos militares, en lo que respecta a los bienes, “*se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida*”.

20.4.2.5. De acuerdo con lo anterior, la noción de objetivo militar que ofrece el DIH está circunscrita a los bienes que, una vez atacados, denotan para una de las partes en conflicto una ventaja militar con relación a su adversario. Desde este punto de vista, los objetivos militares son, *prima facie*, las instituciones de carácter militar o policial y, en general, todas aquellas que tengan una relación directa con el pie de fuerza, en este caso, la fuerza pública.

20.4.2.6. Sin embargo, a nivel interno, la jurisprudencia en materia contencioso-administrativa, para los fines de la reparación previstos en el artículo 90 constitucional y la concreción de los riesgos que entraña el conflicto armado colombiano, ha llevado el concepto de objetivo militar hacia una noción más amplia, claro está, sin confundirla o asociarla con los ataques terroristas de carácter indiscriminado, ya que éstos últimos, de acuerdo con lo recientemente

³⁷ Aunque el Protocolo I, en estricto sentido se aplica para los conflictos internacionales, nada obsta para que la distinción sobre bienes considerados como de objetivo militar que allí se hace, se haga extensiva al marco regulatorio de los conflictos internos, por vía de entender que, cuando consuetudinariamente se prevén disposiciones sobre el principio de distinción y sobre la protección a bienes y personas, implícitamente y por antonomasia se está reconociendo que en el marco de las hostilidades, existen otros objetivos y bienes sobre los cuales el ataque militar es lícito.

Este entendimiento se ha tenido en cuenta para la aplicación del Protocolo II en lo referente a normas de carácter consuetudinario. Al respecto, por ejemplo, la Corte Constitucional ha dicho: “Hoy en día existe consenso en la jurisprudencia y la doctrina internacionales sobre el hecho de que la gran mayoría de las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949, especialmente el artículo 3 común, han ingresado al derecho internacional consuetudinario. Así mismo, en lo relativo a los conflictos armados no internacionales, un gran número de normas del Protocolo Adicional II han adquirido carácter consuetudinario, (...)” Corte Constitucional, sentencia C-291 del 25 de abril de 2007, C.P. Manuel José Cepeda.

expuesto por el pleno de la Sección Tercera³⁸, quedan por fuera del radio de la responsabilidad del Estado, en cuanto resulta complejo e imprevisible advertirlos y conjurarlos.

20.4.2.7. En estricto sentido y para ser más exactos, no es que se amplíe la noción de objetivo militar, sino que a la par con dicha categoría, la jurisprudencia ha adicionado otra que denomina “blancos selectivos”, dentro de la que se incluyen todas las instituciones o establecimientos representativos del Estado y los centros de comunicaciones³⁹.

20.4.2.8. De esta forma, si los daños se originan a un bien o persona respecto de la cual se obtiene una ventaja militar, mayor será el grado de previsibilidad y, por ende, el nivel de riesgo. Por el contrario, si los daños se originan a un bien o persona respecto de la cual no se obtiene una ventaja militar, menor será el grado de previsibilidad y, por ende, el nivel de riesgo.

20.4.2.9. De lo anterior se infiere que los daños causados por la subversión en el contexto del conflicto armado a bienes protegidos por el DIH no deben ser considerados previsibles para el Estado y tampoco vistos como la concreción de un riesgo lícita y conscientemente creado por este último, sino solo cuando se trate de un objetivo militar o un blanco selectivo representativo del Estado, aunque en el caso de éstos últimos debe sopesarse necesariamente la relevancia de la variable geográfica que es la que pone a dichos bienes en el nivel de riesgo excepcional y en paridad de riesgo con los objetivos militares propiamente dichos.

20.4.2.10. Desde el punto de vista de las variables geográficas no es suficiente determinar, como ya se dijo, el recrudecimiento de la situación de conflicto en algunas zonas del país más que en otras; no obstante, es evidente que existirá un mayor grado de previsibilidad del ataque, así como también, un mayor nivel de exposición al riesgo respecto de los bienes que conforman la infraestructura determinada como objetivo militar, en aquellas zonas consideradas como

³⁸ Exp. 18.860, op.cit.

³⁹ Luego de hacer un inventario de algunos fallos en materia de responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros, la Sala Plena de la Sección Tercera, concluyó que: “*Para que el acto violento causado materialmente por terceros sea imputado al Estado es menester que, según lo dicho por esta Corporación, esté dirigido contra blancos selectivos, esto es, personas o instituciones representativas del Estado, pues si el acto violento es de carácter indiscriminado cuyo objetivo es provocar, como lo es el acto de terrorismo, pánico, temor o zozobra entre la población civil, no es posible declarar la responsabilidad del Estado con fundamento en el riesgo excepcional*”. Exp. 18.860, *íbid*.

estratégicas para los propósitos insurgentes. Desde esta perspectiva, la variable geográfica no es supletoria sino complementaria de la variable anterior.

20.5. A modo de conclusión, para efectos de fundamentar cualquiera de los dos títulos de imputación aplicables a la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros —falla en el servicio o riesgo excepcional— el contexto resulta funcionalmente útil, ya sea para denotar la previsibilidad del daño, o para medir el nivel de la exposición al riesgo. Desde el punto de vista práctico, la lectura del contexto se aprecia desde una espiral de progresión de la previsibilidad del daño y del nivel del riesgo cuando el ataque haya estado dirigido contra un objetivo militar.

20.6. Tan útil es el contexto que, de alguna manera, frente a un hipotético escenario de paz estable y duradera y de normalización plena del orden público podría llegar a considerarse una tendencia al desuso del riesgo excepcional, que en las condiciones actuales del país se cierne sobre los bienes considerados como objetivos militares y, con mayor razón, sobre el pleno de las instituciones representativas del Estado.

21. Con fundamento en lo expuesto, la Sala acometerá el análisis del caso concreto, en el que se debate la responsabilidad del Estado por la muerte de la señora Ingrid Vanessa Benites Valencia, con la explosión de un carro bomba el 24 de enero de 2010, en la ciudad de Buenaventura, presuntamente perpetrado por una columna guerrillera de las extintas FARC.

22. Análisis de la responsabilidad en el caso concreto.

22.1. Del material probatorio allegado al proceso, la Sala encuentra demostrado **el daño**. Por un lado, se extrae que el día 24 de marzo de 2010 tuvo ocurrencia en la ciudad de Buenaventura la explosión de un carro bomba que fue detonado en la parte de atrás de las instalaciones de sede de la Fiscalía General de la Nación de dicha ciudad. Por otro, también se encuentra demostrado que, entre las personas que perdieron la vida como consecuencia de ese lamentable suceso, se encontraba la señora Ingrid Vanessa Benites Valencia, tal como se contiene, entre otros, en el informe de policía visible a fls. 94-103, c. 2), en el formato de Inspección Técnica a Cadáver —FPJ-10—, visible a fls. 151-153, c. 2; en el

protocolo de necropsia (fls. 236-239, c. 2) y, con el respectivo registro civil de defunción (fl. 7, c. 1).

22.2. Comprobado el daño, es necesario establecer si el mismo se le puede **imputar** al Estado, a través de las entidades demandadas, para lo cual se llevará a cabo un análisis de los hechos, las circunstancias en que se sucedieron y las pruebas que los respaldan, lo que permitirá concluir si, en el caso concreto, se configuró o no una falla del servicio o, en su defecto, una situación de riesgo creada o, en ausencia de lo uno y lo otro, una causal excluyente de responsabilidad.

22.2.1. Como el régimen de falla del servicio tiene un carácter prelativo en el análisis de la responsabilidad del Estado por los actos violentos de terceros, la Sala acometerá dicho estudio, teniendo como punto de partida la ausencia de pruebas que denoten el conocimiento de las entidades demandadas de amenazas previas al suceso. Queda por establecer, entonces, si por la situación de orden público que se vivía para la época en el municipio de Buenaventura, era previsible que en el sitio de los hechos —parte posterior del Edificio de Rentas donde funcionaban las instalaciones de la URI y el CTI de la Fiscalía— se ejecutara un ataque terrorista y si, ante dicha previsibilidad, se hacía exigible por parte de las entidades demandadas la adopción de medidas especiales de protección.

22.2.2. Al respecto, las pruebas indican que, previo al suceso terrorista, las condiciones de seguridad en el Puerto de Buenaventura se encontraban alteradas por algunos hechos de violencia dirigidos, principalmente, contra puestos de control o sitios de paso de personal de la fuerza pública.

22.2.3. Así por ejemplo, mediante el oficio n° 646 del Comando Operativo Especial de Buenaventura (fls. 18-19, c. 1), la Policía reportó tanto la existencia del atentado del 24 de marzo de 2010 en el cual se produjo la muerte de Ingrid, como también, otro atentado ocurrido el 19 de enero de 2010, en el sector de la Palera, cercano a un puesto de control de la Policía Nacional, con saldo de tres personas muertas y dos lesionadas y pérdidas materiales en las bodegas y muelles del sector.

22.2.4. Asimismo, en el informe que obra dentro de la investigación penal trasladada y que se presentó con el fin de dar cumplimiento a la orden de policía

judicial del 7 de abril de 2010 (fl. 203, c. 2), se hizo una relación de los atentados terroristas que había sufrido el municipio de Buenaventura en los meses anteriores al suceso que aquí nos ocupa, dentro de los que se describe la explosión de dos artefactos explosivos el 11 de noviembre de 2009, de los cuales se dice “encienden las alarmas en el Puerto de Buenaventura”⁴⁰

22.2.5. Posteriormente, el 14 de enero de 2010, es decir, dos meses antes del atentado en el cual perdió la vida la familiar de los demandantes, explotó otro artefacto frente a la Brigada de Buenaventura, también con pérdida de vidas humanas (fl. 203, c. 2).

22.2.6. Días después, esto es, el 19 de enero de 2010, explotó otro artefacto cargado con 15 kilos de amonal, en la avenida Simón Bolívar - Puente el Piñal, sector la Palera, a pocos metros de un puesto de control de la policía, con saldo de 2 muertos y cuatro heridos (fl. 204, c. 2).

22.2.7. De las anteriores pruebas se obtienen datos relativos al contexto proximal de la situación de violencia que, por entonces, afrontaba el municipio portuario de Buenaventura y que lo perfilaba como una zona de influencia de los grupos alzados en armas, sumado a que, en general, las autoridades preveían el recrudecimiento de los ataques en todo el país por la cercanía de las elecciones presidenciales, tal como se registró en el Diario “El Caleño” del 25 de marzo de 2010 (fl. 43, c. 1), en cuanto se dijo:

Al presidir un Consejo Extraordinario de Seguridad en Buenaventura, el ministro de Defensa Gabriel Silva Luján dijo que el Gobierno había lanzado recientemente una alerta sobre el riesgo de que las Farc intensificaran sus ataques en diferentes regiones del país, como parte de una estrategia para ganar protagonismo y demostrar poderío militar en la antesala a las elecciones presidenciales.

22.2.8. En cuanto al contexto situacional, las pruebas indican que los ataques previos perpetrados en Buenaventura se habían dirigido, por sobre todo, hacia bienes considerados como objetivos militares propiamente dichos; es decir, aquellos que manifiestamente le representaban a los grupos subversivos algún

⁴⁰ Un artefacto compuesto por 20 kilos de amonal, ubicado en la Avenida Simón Bolívar con carrera 12 del Barrio Mayola cerca a la casa de la Cultura, el cual detonó al paso de una patrulla de la Policía Nacional que se encontraba realizando el recorrido de rutina. Un segundo artefacto —granada de fragmentación— arrojado a pocos metros del primer suceso y lanzado a una patrulla motorizada que se dirigió al lugar de los hechos del primer suceso.

tipo de ventaja en el conflicto —puestos de control policial, paso de patrulla policial y Brigada del Ejército—, en definitiva, bienes representativos de la fuerza pública del Estado.

22.2.9. Una lectura de ese contexto situacional, indica que se debían extremar todas las medidas necesarias para la protección de los bienes que venían siendo blanco de ataque, esto es, bienes considerados como de objetivo militar.

22.2.10. Aun cuando la Fiscalía General de la Nación, por sí misma, no constituye un objetivo militar, ni en el caso concreto había recibido amenazas, ni atentados previos en su contra, lo cierto es que en sus instalaciones laboraba personal de la Policía adscrito a la Unidad de Investigación de Criminalística, hecho que le impelía a asumir todas las cautelas de seguridad posibles, pues de esa circunstancia se desprendía cierta previsibilidad, en tanto los fraguadores y perpetradores del ataque se podían figurar a dicho personal en su condición de integrantes de la fuerza pública y, en función de ello, haber encontrado razones para elegir sus instalaciones como blanco del atentado terrorista.

22.2.11. Más aun, era apenas esperado que, en el contexto de orden público develado, las labores legítimamente desarrolladas por la Fiscalía representaban un obstáculo para cualquier grupo que se contrapusiera armada y políticamente al Estado o que se dedicara a la realización de actividades ilícitas. Por tanto, una labor que por su naturaleza no acarrearía riesgos, dadas las condiciones de orden público y de conflicto, podía verse expuesta al influjo violento de los grupos armados irregulares y, de paso, exponer a su radio circundante, como sucedió ese 24 de marzo de 2010 en Buenaventura.

22.2.12. Una moción de claridad conlleva a señalar, perentoriamente, que la actividad de administrar justicia no es riesgosa y no puede concebirse como tal. Sin embargo, el riesgo —en clave de conflicto— puede aparecer por situaciones como la que se vivía en el municipio de Buenaventura o, inclusive, por las actividades que el Estado desarrolla a través de dicha entidad para contener la criminalidad y asegurar el orden en zonas convulsionadas, lo que la obligaba a extremar las medidas de seguridad en el perímetro de sus edificaciones. Dicho de otro modo, tomando en cuenta los atentados previos, la Fiscalía no podía descuidar las medidas de seguridad y, antes bien, tenía que fortalecerlas.

22.2.13. En torno al caso, las pruebas reseñan que el carro bomba fue puesto en la parte trasera de las instalaciones de la Fiscalía, lo que conlleva a la Sala a concluir que la Fiscalía faltó a sus deberes de vigilancia al no haber inspeccionado el vehículo que se estacionó en la parte trasera de la edificación donde dicha entidad funcionaba, deberes que, inclusive, debe llevar a cabo la entidad en contextos de normalidad, pues se trata de unas previsiones mínimas que atañen a toda entidad pública.

22.2.14. Conforme al bosquejo topográfico FPJ-16 (fl. 25, c. 2), el carro bomba se estacionó la parte posterior del Edificio de Rentas, que daba contra la carrera cuarta y, aun cuando se infiere que aquella era una vía de afluencia de tráfico, pues al momento de la explosión resultaron afectados cuatro vehículos y una motocicleta⁴¹, lo cierto es que en el plano se indica que el vehículo fue puesto en inmediaciones entre la vía y la acera, y que la distancia entre la acera y el Edificio de Rentas era apenas de 2,30 metros, dentro de los cuales le correspondía a la Fiscalía ejercer vigilancia y no lo hizo.

22.2.15. Si bien, las pruebas dan cuenta que el vehículo se estacionó y luego fue detonado con un sistema de ignición a control remoto —celular—⁴² y, aun cuando todo indica que entre el aparcamiento del vehículo y la detonación no transcurrió mucho tiempo⁴³, no hay duda de que fue la falta de vigilancia y seguridad de la Fiscalía la que permitió, así fuera momentáneamente, que el vehículo se parqueara del lado de sus instalaciones y que el conductor tuviera el tiempo necesario para, desde la distancia, accionar el mecanismo.

22.2.16. Conforme a lo expuesto, se evidencia que la Fiscalía General no fue previsiva cuando todo le indicaba que debía serlo y, faltó a los deberes de

⁴¹ Tal como se refiere en el informe n° 646 emitido por el Comando Operativo Especial de Buenaventura (fl. 19, c. 1) y, también en el informe de policía judicial obrante a fl. 191, c. 2.

⁴² En el informe de policía judicial, con relación a los hechos del caso, se dijo: “*El día 24 de marzo de 2010 siendo aproximadamente las 9:20 horas, en la parte de atrás de las instalaciones de la Unidad de Reacción Inmediata y del Cuerpo Técnico de Investigación de Buenaventura, conocido en el nombre de edificio de rentas, ubicado en la calle 2 con carrera 3 y (...) hizo detonación un artefacto explosivo improvisado (AEI), compuesto por 70 kilogramos de un (...) explosivo en base de NITRATO DE AMONIO, camuflado y configurado al interior de un vehículo de placas QUEM-070, color verde, marca mazda 323 NX, tipo automóvil, con un sistema de ignición a control remoto, con teléfono celular*”. (fl. 191, c. 2).

⁴³ Pues al frente de las instalaciones de la Fiscalía quedaba la Compraventa El Imán, donde falleció inmediatamente producto de la explosión el señor Oscar López y, en el relato que ofreció la administradora de dicho lugar dijo: “*La verdad nosotros no vimos nada sospechoso durante la mañana mientras estábamos mirando, no observamos ni el vehículo en el cual se manifiesta explotó en esos momentos, yo salí lesionada con algunas esquirlas (...)*”. (fls. 139-140, c. 2).

vigilancia y seguridad sobre sus instalaciones el perímetro inmediato, omisiones que la dejan inmersa en una falla en la prestación del servicio, título subjetivo de responsabilidad que le será imputado.

23. Ahora, en lo que respecta a la Policía Nacional, es evidente que por los atentados que meses atrás se habían perpetrado contra integrantes o instalaciones de dicha institución, aquella estaba en condiciones de prever la situación de riesgo en que se encontraba su personal y, en consecuencia, era su deber extremar las medidas de seguridad para evitar que sus miembros fueran nuevamente blanco de atentados terroristas. Por lo sucedido, es evidente que ninguna acción desplegó al respecto y, en consecuencia, frente a los hechos, también se halla incurso en una falla en la prestación del servicio.

23.1. A esto se añade que, por las circunstancias en que se presentaron los hechos —plena vía pública de una zona céntrica de la ciudad—, el control del tráfico también estaba a cargo de la Policía destinada para el servicio de tránsito, razones de más, para concluir que, tanto la Fiscalía General de la Nación como la Policía Nacional están llamadas a responder de manera solidaria por el daño causado a los demandantes, a título de falla en la prestación del servicio.

24. Con similares argumentos y, por idénticos hechos, a las mismas conclusiones llegó la Subsección A de la Sección Tercera que, frente a las reclamaciones de una persona que resultó lesionada por el atentado de marras, dijo:

En el asunto sub lite está demostrado que el ataque terrorista en el que resultó lesionado el señor Calvert Jensen Murillo estuvo dirigido contra personas y entidades representativas del Estado, toda vez que, según el informe del investigador de la Fiscalía -atrás transcrito-, la detonación del carro bomba tenía por objeto lesionar al personal de la Fiscalía y de la fuerza pública que prestaba sus servicios en ese lugar.

Asimismo, está acreditado que, en el distrito de Buenaventura, grupos al margen de la ley frecuentemente utilizaban artefactos explosivos para atacar entidades representativas del Estado y a la población civil, pues, inclusive dos meses antes del atentado contra las instalaciones de la Fiscalía (el 14 y 19 de enero de 2010), detonaron algunos de ellos en la Brigada de Infantería de Marina 2 y en el barrio la Pradera, causando la muerte de dos personas y heridas a cuatro más.

A pesar de lo anterior, en el expediente no obra prueba alguna de que el día de los hechos que dieron origen al proceso de la referencia, las demandadas tuvieran dispuestas medidas de seguridad efectivas para resguardar la edificación en la que funcionaban el Cuerpo Técnico de Investigación y la Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía General

de Buenaventura, así como a las personas que se encontraban en ella y en sus alrededores.

Por el contrario, los hechos y las circunstancias evidencian que se permitió que un carro con explosivos se aparcara sin inconveniente alguno en la parte trasera de la Fiscalía, pues no fue objeto de control o de revisión de ninguna clase por parte de los miembros del Cuerpo Técnico de Investigación de esa institución o de la Policía Nacional, a pesar de que, dos meses antes, grupos al margen de la ley utilizaron artefactos explosivos para atacar la Brigada de Infantería 2 en la ciudad de Buenaventura.

Así las cosas, es evidente que el atentado contra las instalaciones del Cuerpo Técnico de investigación y la Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía no era un evento imprevisible e insospechado para los demandados, pues el ataque previo a una entidad representativa del Estado (Brigada de Infantería 2) y los problemas de orden público que padecía el distrito de Buenaventura demandaban de las autoridades municipales, de los agentes del C.T.I (en este caso) y de la fuerza pública el deber de adoptar todas las medidas de vigilancia y protección necesarias, entre ellas, la de inspeccionar los vehículos que se aparcaran cerca de las entidades públicas, para evitar atentados con carros bomba como el que causó los daños que se reclaman en el presente proceso.

En este orden de ideas, es claro que la ausencia de medidas de seguridad a las que acaba de hacerse referencia facilitó la instalación y detonación del artefacto explosivo con el que se atacó al personal de las demandadas y a las instituciones públicas que funcionaban o prestaban sus servicios en aquella edificación del distrito de Buenaventura, causando la muerte de 5 personas y heridas a por lo menos 40 más, entre ellas, a dos de los acá demandantes.

Lo anterior también permite concluir que la Nación – Policía Nacional – no cumplió lo dispuesto en el capítulo XVII del Reglamento de Vigilancia Urbana y Rural para la Policía Nacional, vigente para esa época, en cuanto a la obligación que tenía de implementar medidas de seguridad para resguardar las edificaciones en donde se ubicaba su personal, tales como la identificación de personas, registro de elementos y la prestación del servicio de seguridad de áreas internas y externas⁴⁴.

23. Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada, en tanto declaró la responsabilidad de la Nación - Fiscalía General de la Nación y, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los daños ocasionados a los demandantes con motivo del atentado terrorista presuntamente perpetrado por las FARC en la ciudad de Buenaventura el 24 de marzo de 2010, en el cual falleció la señora Ingrid Vanessa Benites Valencia, aun cuando, en esta instancia, se precisa la responsabilidad a título de falla en la prestación del servicio.

29. Definida la responsabilidad, la Sala verificará el reconocimiento de perjuicios efectuados por el *a quo*, teniendo en cuenta, por un lado, que el extremo pasivo

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de mayo de 2017, exp. 50131, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

concorre como apelante único, razón por la cual no se puede hacer más gravosa su situación, en cuyo caso, de llegar a advertirse que hay lugar a revocar o disminuir alguno de los reconocimientos hechos por el *a quo*, así se procederá; en caso contrario, se ratificarán dichas sumas con la respectiva actualización.

VI. Indemnización de perjuicios

30. Perjuicios morales

30.1. Con relación a los perjuicios morales por la muerte de un ser querido, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que estos se infieren del grado de parentesco⁴⁵ y, se predica de los familiares hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil. Los demás demandantes que no correspondan a ninguno de esos grados parentales, deberán demostrar la afectación alegada.

En este sentido, se encuentra demostrada en el proceso la calidad de los señores: Arcesio Mina Panameño, como compañero permanente de la fallecida Ingrid Vanessa Benites⁴⁶; Cristian Jesid Mina Benites, como menor hijo de la fallecida⁴⁷; Yaneth Valencia Mina, madre la víctima⁴⁸; Rosa Johana Valencia Mina, Madolin Andrea Valencia Mina, Fredy Arbey Grueso Valencia, Claudia Tatiana Valencia Mina y William Benites Angulo, hermanos de la víctima⁴⁹, Luis Eloy Valencia

⁴⁵ Presunción que se viene aplicando de vieja data, como se puede ver en: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 10 de abril de 2003, exp. 13834, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; 10 de julio de 2003, exp. 14083, C.P. María Elena Giraldo Gómez; 12 de febrero de 2004, exp. 14955, C.P. Ricardo Hoyos Duque; 24 de febrero de 2005, exp. 14335, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; 10 de marzo de 2005, exp. 14808; 8 de marzo de 2007, exp. 15459, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 23 de abril de 2008, exp. 16186, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; 19 de noviembre de 2008, exp. 28259, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. De la Subsección “B”, ver entre otras, De la Subsección “B”, ver por ejemplo, sentencia del 30 de marzo de 2017, exp. 43367, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁴⁶ Hecho que se encuentra demostrado con las declaraciones rendidas por Yesenia y Darling Lucumí Granja (fls. 353-354, c. 2). Asimismo, dentro de las pruebas de la investigación penal trasladada, se encuentra el formato de entrevista –FPJ-14- que realizó la Fiscalía el mismo día de los hechos, en el cual el entrevistado, Arcesio Mina Panameño, relató que esa mañana hacia las seis de la mañana se despidió de su esposa Ingrid, porque ella se iba para el trabajo y él a llevar el niño al colegio (fl. 124, c. 2).

⁴⁷ Conforme consta en el registro civil de nacimiento obrante a fl. 10, c. 1.

⁴⁸ De acuerdo con el registro civil de nacimiento de Ingrid Vanessa Benites Valencia, visible a fl. 6, 1.

⁴⁹ Tal como se aprecia en los respectivos registros civiles de nacimiento, obrantes a folios 11-14 y 16, c. 1.

Mosquera, en calidad de abuelo de la víctima,⁵⁰ y Luis Eloy Valencia Mina, tío de la persona fallecida⁵¹.

En lo que respecta al señor Fredy Arbey Grueso Lerma, quien compareció al proceso como padre de crianza de la víctima, la Sala observa, tal como también lo hizo el *a quo*, que la calidad invocada no se encuentra acreditada. En lo atinente a las relaciones de crianza, no es ajeno para el derecho de daños reconocer que la familia no se define meramente por los vínculos naturales y jurídicos sino que, también, se conforma por lazos de afecto, respeto, solidaridad, protección y crianza, que se forjan a partir de la convivencia bajo un mismo núcleo. No obstante, de las pruebas aportadas no es posible establecer si entre el señor Fredy Arbey Grueso y la fallecida Ingrid Vanessa se logró establecer una relación de tales características.

Aun cuando es cierto que quedó demostrado que entre la madre de la víctima y el mencionado señor existió una relación de pareja⁵², fruto de la cual tuvieron un hijo en común, lo que se infiere de las pruebas es que esa relación no se prolongó en el tiempo como para generar un vínculo asimilable al de crianza, tal como, entre otros, se deduce del testimonio de Yesenia Lucumí Granja (fls. 352-353, c. 2)⁵³. En consecuencia, a este demandante se le tendrá como a un tercero damnificado.

30.2. De otro lado, la Sala Plena de la Sección Tercera unificó los topes indemnizatorios en materia de reparación de perjuicios morales por muerte, teniendo en cuenta los niveles de cercanía entre la víctima directa y quienes reclaman perjuicios, estableciendo un tope de hasta 100 SMLMV en casos de

⁵⁰ Como consta en el registro civil de nacimiento obrante a fl. 9, c. 1, en el que aparece que dicho señor es el padre de Yaneth Valencia Mina.

⁵¹ Como se hace evidente en el registro civil obrante a fl. 15, c. 1.

⁵² Tal como lo refieren las testigos Yesenia y Darling Lucumi (fls. 352-355, c.2), e inclusive, como Yaneth Valencia Mina lo declaró extrajudicialmente ante notario (fl. 17, c. 1). Por demás, la declaración extra juicio —que por sí misma no tiene valor probatorio— no se acompasa con las demás pruebas frente al tiempo que se aduce duró la convivencia, pues en la mencionada declaración se dijo que llevaban veinte años como compañeros permanentes, lapso que es desvirtuado por las otras pruebas.

⁵³ Esta testigo, sobre el particular dijo: “*cuando ocurrieron los hechos el señor Freddy se fue para España desde antes de los hechos, pero no abandonando el hogar porque seguían en comunicación, esto lo se (sic) porque soy muy amiga de ellos y me contaban pero actualmente no ha regresado de España*” (fl. 353, c. 2).

muerte⁵⁴ que, excepcionalmente, puede ser modificado atendiendo las circunstancias especiales de cada caso.

30.3. En el caso concreto, por este concepto, el *a quo* reconoció perjuicios a los siguientes familiares de la fallecida Ingrid Vanessa Benites Valencia: Arcesio Mina Panameño y Yaneth Valencia Mina, en suma equivalente a 100 salarios mínimos mensuales para cada uno de ellos. Este reconocimiento será confirmado, en tanto dichos demandantes se encuentran en el primer nivel de afectación y, de acuerdo con el parámetro fijado en Sala Plena de la Sección, el quantum otorgado se equivale al previsto en la tabla de unificación.

30.4. Con relación a los demás demandantes a los cuales en primera instancia se les otorgó perjuicios morales en suma equivalente cincuenta (50) salarios mínimos perjuicios morales para cada uno, esto es, Cristian Yesid Mina Benites; Luis Eloy Valencia Mosquera; Rosa Johana Valencia Mina, Madolín Andrea Valencia Mina, Fredy Arbey Grueso Valencia, Claudia Tatiana Valencia Mina y William Benites Angulo, la Sala confirmará dicho reconocimiento ya que todos ellos, con excepción del menor Cristian Yesid Mina Benites, se encuentran en el segundo grado de parentesco y, por tanto, el monto reconocido se corresponde con el establecido en la sentencia de unificación.

30.5. Si bien, al menor Cristian Yesid Mina Benites, hijo de la fallecida Ingrid Vanessa, por aplicación del quantum unificador le correspondían cien (100) salarios mínimos, no es posible incrementar el reconocimiento efectuado porque ello implicaría hacer más gravosa la situación del apelante único. En conclusión, la Sala confirmará los reconocimientos efectuados a través del fallo apelado, en lo atinente a los demandantes a quienes se les otorgó dicho perjuicio.

31. Perjuicios materiales

31.1. Con relación a este tipo de perjuicios, el único reconocimiento que se hizo en la sentencia apelada fue el del lucro cesante en favor del menor Cristian Jesid Mina Benites, el cual se liquidó sobre la base del salario mínimo y hasta la fecha

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto del 2014, rad. 26251, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y rad. 27709, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

en que dicho menor cumpliera la mayoría de edad, cuya tasación arrojó un valor total de \$57.576.559.oo.

31.2. Teniendo en cuenta que tal reconocimiento es procedente con fundamento en la presunción según la cual los hijos dependen de sus padres hasta cuando cumplan los veinticinco (25) años de edad⁵⁵, la Sala lo confirmará y, por consiguiente, procede a realizar la actualización del monto establecido.

$$Ra = Rh (\$57.576.559) \times \frac{\text{índice final – julio/20 (104.97)}}{\text{índice inicial – junio/013 (79.39)}}$$

$$Ra = \$ 74.849.528.oo$$

VI. Otras determinaciones en el marco de la reparación integral

32. Como los hechos que dieron lugar a la presente reparación administrativa y patrimonial del Estado se produjeron dentro del contexto del conflicto armado interno colombiano, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1424 de 2010, se remitirá copia de la presente providencia al Centro de Memoria Histórica, para que los hechos aquí referidos hagan parte del aforo documental e histórico que allí se lleva.

33. De igual modo, como en las pruebas allegadas se dice que los hechos que dieron lugar a la presente demanda fueron presuntamente perpetrados por el grupo guerrillero de las FARC, con quien recientemente el Estado suscribió un acuerdo de paz, se enviará copia de este fallo a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo de su competencia.

34. Lo anterior, teniendo en cuenta que el acuerdo de paz propende por la garantía de los derechos de las víctimas; así como también, que en virtud de lo pactado dicho grupo fue concebido “*como un colectivo u organización que [trasciende] a la individualidad de sus integrantes (...)*”⁵⁶, en cuyo caso, es posible

⁵⁵ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 22 de abril de 2015, exp. 19146, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de mayo de 2018, exp. 33948 A, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Dicha sentencia proporciona un análisis de las razones por las cuáles es procedente, en términos de la reparación integral como medida de reparación no pecuniaria, la remisión de copias a la Justicia Especial de Paz, en casos donde se involucre a las FAQRC en la responsabilidad de los hechos que dan lugar a la reparación.

de la responsabilidad que le corresponde juzgar e impartir al tribunal especial que fue creado con dicho fin.

VII. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

FALLA

CONFIRMAR la sentencia del 28 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se acogieron parcialmente las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia:

PRIMERO: DECLARAR administrativa, patrimonialmente y solidariamente responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación y, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los daños causados a los demandantes con ocasión del el acto terrorista perpetrado el 24 de marzo de 2010 en la ciudad de Buenaventura.

SEGUNDO: CONDENAR a la Nación – Fiscalía General de la Nación y, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional de manera solidaria, al pago **de perjuicios morales** en favor de:

- Arcesio Mina Panameño y Yaneth Valencia Mina, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, para cada uno de ellos.
- Cristian Jesid Mina Benites; Luis Eloy Valencia Mosquera; Rosa Johana Valencia Mina, Madolín Andrea Valencia Mina, Fredy Arbey Grueso Valencia, Claudia Tatiana Valencia Mina y William Benites Angulo, el equivalente a

cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago, para cada uno de ellos.

TERCERO: CONDENAR a la Nación – Fiscalía General de la Nación y, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, de manera solidaria al pago de **perjuicios materiales** en la modalidad de **lucro cesante**, en favor de Cristian Jesid Mina Benites, por el valor de setenta y cuatro millones ochocientos cuarenta y nueve mil quinientos veintiocho mcte. (\$74.849.528.00).

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Por Secretaría, se ordena remitir copia de la presente providencia al Centro de Memoria Histórica, para que los hechos aquí referidos hagan parte del aforo documental e histórico que allí se lleva; así como también, a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz, para lo de su competencia.

SEXTO: Sin condena en costas.

SÉPTIMO: Para el cumplimiento de la sentencia, estese a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

OCTAVO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 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.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Subsección

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
ACLARO EL VOTO

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
SALVO EL VOTO

ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO ALBERTO MONTAÑA PLATA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá D. C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00286-01(51009)

Actor: LUIS ELOY VALENCIA MINA Y OTROS

Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA (ACLARACIÓN DE VOTO)

Acompaño la decisión de la Sala⁵⁷. No comparto en cambio las consideraciones sobre el contexto ni su propuesta dogmática.

El contexto no es un instrumento hermenéutico para la imputación sino un tipo de prueba auxiliar que contribuye a la determinación de los hechos, y al que puede recurrirse en ejercicio del arbitrio judicial, según las reglas y principios que correspondan en cada caso.

Prefiero no aproximarme al contexto como un mecanismo obligado de análisis probatorio, porque puede degenerar en mecánicos razonamientos innecesarios. Aquello que no es indispensable para adoptar una decisión, por lo general introduce ruido, desvía la atención y confunde.

Los jueces debemos adoptar estructuras lógicas correctas, limpias de innecesaria erudición. Nuestras decisiones y sus fundamentos deben ser jurídicamente sólidos, y a la vez deben expresarse en un lenguaje claro que esté al alcance de los usuarios.

En mi concepto, la claridad no es una opción. Es un contenido del derecho al acceso efectivo a la justicia, que nos vincula como jueces y del que no podemos disponer en favor de construcciones académicas.

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Consejero de Estado

⁵⁷ Ver, sentencia de 3 de agosto de 2020, exp.(51009)

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá D. C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00286-01(51009)

Actor: LUIS ELOY VALENCIA MINA Y OTROS

Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Tema: Responsabilidad del Estado por actos terroristas. No se puede imputar el daño a las autoridades estatales con fundamento en el contexto de orden público.

Salvamento de voto del magistrado Martín Bermúdez Muñoz

Con el debido respeto por la posición mayoritaria contenida en la providencia del 3 de agosto de 2020, considero que no se debió condenar a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación por los daños sufridos por los demandantes con ocasión de la detonación de un artefacto explosivo ocurrida el 24 de marzo de 2010 cerca de la URI de la Fiscalía de Buenaventura.

Contrariamente a lo sostenido en la sentencia, estimo que la demostración del contexto relativo a las alteraciones del orden público en el puerto de Buenaventura para la fecha de dicho hecho dañoso no es suficiente para imputar al Estado la responsabilidad patrimonial derivada de la comisión de un acto terrorista perpetrado por un tercero, como pasaré a explicar:

1.- En la sentencia objeto de este salvamento de voto se indica que, en el estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado, el *contexto* cumple dos funciones: <<i>i) develar la inactividad del Estado en el ámbito de la falla del servicio; o para medir ii) el nivel del riesgo, lícito y conscientemente creado por el Estado<>>.

Luego de una amplia explicación sobre la función del contexto para la imputación del daño, se concluye que en el caso concreto las demandadas deben responder por los daños causados por la explosión ocurrida el 24 de marzo de 2010 en las cercanías de la URI de la Fiscalía de Buenaventura porque el contexto de orden público de la región hacía previsible dicho atentado terrorista.

Al respecto se afirma lo siguiente:

<<(…) 22.2.1. Como el régimen de falla del servicio tiene un carácter prelativo en el análisis de la responsabilidad del Estado por los actos violentos de terceros, la Sala acometerá dicho estudio, teniendo como punto de partida la ausencia de pruebas que denoten el conocimiento de las entidades demandadas de amenazas previas al suceso. Queda por establecer, entonces, si por la situación de orden público que se vivía para la época en el municipio de Buenaventura, era previsible que en el sitio de los hechos —parte posterior del Edificio de Rentas donde funcionaban las instalaciones de la URI y el CTI de la Fiscalía— se ejecutara un ataque terrorista y si, ante dicha previsibilidad, se hacía exigible por parte de las entidades demandadas la adopción de medidas especiales de protección.>>

22.2.2. Al respecto, las pruebas indican que, previo al suceso terrorista, las condiciones de seguridad en el Puerto de Buenaventura se encontraban alteradas por algunos hechos de violencia dirigidos, principalmente, contra puestos de control o sitios de paso de personal de la fuerza pública. (...)

22.2.7. De las anteriores pruebas se obtienen datos relativos al contexto proximal de la situación de violencia que, por entonces, afrontaba el municipio portuario de Buenaventura y que lo perfilaba como una zona de influencia de los grupos alzados en armas, sumado a que, en general, las autoridades preveían el recrudecimiento de los ataques en todo el país por la cercanía de las elecciones presidenciales (...)

22.2.8. En cuanto al contexto situacional, las pruebas indican que los ataques previos perpetrados en Buenaventura se habían dirigido, por sobre todo, hacia bienes considerados como objetivos militares propiamente dichos; es decir, aquellos que manifiestamente le representaban a los grupos subversivos algún tipo de ventaja en el conflicto —puestos de control policial, paso de patrulla policial y Brigada del Ejército—, en definitiva, bienes representativos de la fuerza pública del Estado.

22.2.9. Una lectura de ese contexto situacional, indica que se debían extremar todas las medidas necesarias para la protección de los bienes que venían siendo blanco de ataque, esto es, bienes considerados como de objetivo militar.

22.2.10. Aun cuando la Fiscalía General de la Nación, por sí misma, no constituye un objetivo militar, ni en el caso concreto había recibido amenazas, ni atentados previos en su contra, lo cierto es que en sus instalaciones laboraba personal de la Policía adscrito a la Unidad de Investigación de Criminalística, hecho que le impelía a asumir todas las cautelas de seguridad posibles, pues de esa circunstancia se desprendía cierta previsibilidad, en tanto los fraguadores y perpetradores del ataque se podían figurar a dicho personal en su condición de integrantes de la fuerza pública y, en función de ello, haber encontrado razones para elegir sus instalaciones como blanco del atentado terrorista.

22.2.11. Más aun, era apenas esperado que, en el contexto de orden público develado, las labores legítimamente desarrolladas por la Fiscalía representaban un obstáculo para cualquier grupo que se contrapusiera armada y políticamente al Estado o que se dedicara a la realización de actividades ilícitas. Por tanto, una labor que por su naturaleza no acarrearía riesgos, dadas las condiciones de orden público y de conflicto, podía verse expuesta al influjo violento de los grupos armados irregulares y, de paso, exponer a su radio circundante, como sucedió ese 24 de marzo de 2010 en Buenaventura.

22.2.12. Una moción de claridad conlleva a señalar, perentoriamente, que la actividad de administrar justicia no es riesgosa y no puede concebirse como tal. Sin embargo, el riesgo —en clave de conflicto— puede aparecer por situaciones como la que se vivía en el municipio de Buenaventura o, inclusive, por las actividades que el Estado desarrolla a través de dicha entidad para contener la criminalidad y asegurar el orden en zonas convulsionadas, lo que la obligaba a extremar las medidas de seguridad en el perímetro de sus edificaciones. Dicho de otro modo, tomando en cuenta los atentados previos, la Fiscalía no podía descuidar las medidas de seguridad y, antes bien, tenía que fortalecerlas.

22.2.13. En torno al caso, las pruebas reseñan que el carro bomba fue puesto en la parte trasera de las instalaciones de la Fiscalía, lo que conlleva a la Sala a concluir que la Fiscalía faltó a sus deberes de vigilancia al no haber inspeccionado el vehículo que se estacionó en la parte trasera de la edificación donde dicha entidad funcionaba, deberes que, inclusive, debe llevar a cabo la entidad en contextos de normalidad, pues se trata de unas previsiones mínimas que atañen a toda entidad pública. (...)

22.2.15. Si bien, las pruebas dan cuenta que el vehículo se estacionó y luego fue detonado con un sistema de ignición a control remoto —celular— y, aun cuando todo indica que entre el aparcamiento del vehículo y la detonación no transcurrió mucho tiempo, no hay duda de que fue la falta de vigilancia y seguridad de la Fiscalía la que permitió, así fuera momentáneamente, que el vehículo se parqueara del lado de sus instalaciones y que el conductor tuviera el tiempo necesario para, desde la distancia, accionar el mecanismo.

22.2.16. *Conforme a lo expuesto, se evidencia que la Fiscalía General no fue previsiva cuando todo le indicaba que debía serlo y, faltó a los deberes de vigilancia y seguridad sobre sus instalaciones el perímetro inmediato, omisiones que la dejan inmersa en una falla en la prestación del servicio, título subjetivo de responsabilidad que le será imputado.*

23. *Ahora, en lo que respecta a la Policía Nacional, es evidente que por los atentados que meses atrás se habían perpetrado contra integrantes o instalaciones de dicha institución, aquella estaba en condiciones de prever la situación de riesgo en que se encontraba su personal y, en consecuencia, era su deber extremar las medidas de seguridad para evitar que sus miembros fueran nuevamente blanco de atentados terroristas. Por lo sucedido, es evidente que ninguna acción desplegó al respecto y, en consecuencia, frente a los hechos, también se halla incurso en una falla en la prestación del servicio.*

23.1. *A esto se añade que, por las circunstancias en que se presentaron los hechos —plena vía pública de una zona céntrica de la ciudad—, el control del tráfico también estaba a cargo de la Policía destinada para el servicio de tránsito, razones de más, para concluir que, tanto la Fiscalía General de la Nación como la Policía Nacional están llamadas a responder de manera solidaria por el daño causado a los demandantes, a título de falla en la prestación del servicio. (...)>>*

2.- Contrariamente a lo sostenido en la sentencia, considero que la responsabilidad del Estado no puede deducirse del contexto generalizado de la violencia propio del conflicto.

3.- En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la responsabilidad patrimonial del Estado de reparar integralmente los perjuicios por un hecho dañoso solo puede declararse cuando está acreditado que éste le es imputable al Estado por haber sido causado por la acción o la omisión de sus agentes. En los demás casos, la reparación de los perjuicios de las personas calificadas como víctimas del conflicto sólo procede por vía administrativa y en los términos y condiciones previstas en la ley.

4.- La responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por terceros involucrados en el conflicto armado o en actividades terroristas ha sido admitida, imponiéndole a este la obligación de reparar integralmente los perjuicios probados, cuando se acredite la existencia de acciones u omisiones de los agentes del Estado que han contribuido a causar el daño.

4.1.- En el primer caso, por ejemplo, cuando se ha demostrado que las fuerzas del orden facilitaron la incursión de grupos paramilitares a una población para ejecutar una masacre.

4.2.- En el segundo caso, cuando se evidencia que no se le otorgó protección a una persona que la solicitó o que, teniendo en cuenta sus propias circunstancias, las cuales deben estar probadas en el expediente, era evidente que tal protección debía otorgársele.

4.3.- En esos estos eventos la jurisprudencia ha estimado que las autoridades estatales incurren en <<falla del servicio por omisión>> y a ese título hacen responsable al Estado, punto en el cual es necesario tener en cuenta también que la misma jurisprudencia ha precisado que la falla del servicio no puede ser absoluta sino relativa. No puede considerarse que el Estado tiene una obligación de resultado en relación con la seguridad de todos sus habitantes, sino que, teniendo en cuenta el caso concreto, su responsabilidad se compromete cuando se acredita que –contando con los medios para hacerlo– no desarrolló las actividades dirigidas a proteger la vida de una persona, y cuando se acredita también que si las hubiese realizado, no se habría producido el hecho dañoso.

5.- Esta Subsección⁵⁸ en un evento en el cual se imputó responsabilidad a las autoridades públicas por falta de protección, precisó:

<<La Sala encuentra que el Tribunal de primera instancia tuvo razón al afirmar que en el expediente no hay prueba suficiente para imputar la responsabilidad de estos hechos al Estado. Ni se acreditó que las autoridades hubieran participado en los hechos. No se probó, según dijo el Tribunal, que una omisión de las autoridades hubiera permitido la ocurrencia de los hechos, ni que en los hechos se hubiera involucrado la colaboración activa del Estado (...)

*<<(…) lo que encontró esta Corporación en el proceso del Concejal Montes Montes, es que **no pudo acreditarse que él hubiera estado sometido a condiciones de riesgo especiales o a otras circunstancias que activaran deberes especiales de protección en cabeza del Estado.** Y que, en consecuencia, el daño no resultaba imputable al Estado porque no se probó ningún elemento que permitiera la aplicación del régimen de falla en el servicio.*

<<Para la Sala resulta relevante, de esa sentencia, la ausencia de prueba directa o de elementos que permitieran inferir una situación de riesgo del Concejal, que estuviera relacionada con los hechos o las circunstancias que rodearon su asesinato. Este elemento de análisis es apreciable en la valoración del proceso de Yonis Rafael Beltrán.

<<Si esta Corporación ya llegó a una conclusión sobre la ausencia de prueba respecto de un riesgo especial en cabeza del Concejal, no podría la Sala concluir lo contrario ahora, para deducir que la situación del Concejal en el contexto

⁵⁸ Subsección B de la Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 2019, M.P. Alberto Montaña Plata, exp. 44255.

específico (que tampoco está probada en este expediente) puso en riesgo al señor Beltrán, y que dicho riesgo se concretó en la muerte de los dos...>>.

6.- En el caso concreto, aceptar que las circunstancias generales que atravesaba el país en el momento en que ocurrieron los hechos son suficientes para atribuirle responsabilidad al Estado, implicaría considerar que ésta puede estructurarse con la sola constatación de que los hechos ocurrieron en el marco del conflicto armado. Afirmar que el Estado debe responder, sin examinar su actuación en relación con el caso específico (advertencia de la omisión, obligación de protección y capacidad real de brindarla), implica considerar que debe responder por todas las muertes ocurridas en el conflicto armado. Y esta consideración desconoce que la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos de dicha norma constitucional, solo puede declararse cuando se acredita que el daño ha sido *causado* por la *acción o la omisión* de las autoridades establecida a partir de lo ocurrido en los hechos concretos de la causa.

7.- Esta obligación de reparación *sin causalidad* por acción u omisión de las autoridades públicas no puede establecerse a la luz del artículo 90 de la C.P. No hay duda de que según dicha norma, el Estado debe responder por los daños antijurídicos causados a los particulares; pero, para que surja tal obligación, es menester acreditar que la causante del daño fue una acción o una omisión de las autoridades públicas. El límite de la responsabilidad del Estado regulada en el artículo 90 de la C.P. es la *causalidad* y los jueces administrativos carecen de competencia para condenar al Estado a reparar daños cuando no se demuestre este presupuesto.

8.- La doctrina coincide en sostener que el *daño* y la *causalidad* son elementos *constantes* de la responsabilidad patrimonial como fuente de la obligación de indemnizar; es posible hablar de responsabilidad sin culpa, pero no es posible hablar de de responsabilidad sin *causalidad*. <<Un cierto número de hipótesis de garantía pueden ser adjudicadas a la denominada responsabilidad bajo el concepto de “responsabilidad sin hecho” que corresponde a lo que la doctrina ha denominado una indemnización por la administración de las víctimas de daños que ella misma no ha causado; en todas estas hipótesis la persona deudora de la obligación de reparación no ha concurrido a la realización del daño, su papel se limita a la indemnización, lo que lleva a decir a Truchet que esta “responsabilidad sin hecho corresponde a una socialización de riesgos que va más allá de la responsabilidad”; el término responsabilidad debe descartarse, desde luego que se trata de designar el modo de reparación en el cual el hecho generador del daño no es imputable a la persona sobre la cual va a reposar la carga de indemnización; la ausencia de hecho imputable a la persona pública caracteriza la garantía en un sistema de reparación distinto al de la responsabilidad.>> ⁵⁹

⁵⁹ Camguilhem, Benoit, Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif. Dalloz, 2014, p. 14.

9.- Esta imputación normativa o jurídica de los daños ocurridos en desarrollo del conflicto armado no puede hacerse, sobre todo, cuando existe una ley que establece la obligación a cargo del Estado de reparar a las víctimas del conflicto por daños causados por personas ajenas a las autoridades públicas, en los términos y bajo las condiciones previstas en la misma, y cuando en la Constitución Política, mediante el acto legislativo 01 de 2017 se adoptaron normas transitorias dirigidas a asegurar <<la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera>>, en el cual se estableció un <<sistema integral de verdad, justicia y reparación>> con un <<un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado>>.

El artículo 18 transitorio de este acto legislativo dispone:

<<Artículo transitorio 18. Reparación Integral en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado. La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional>>.

10.- Las *víctimas* del conflicto armado tienen derecho a ser reparadas por la vía administrativa, y en los términos y condiciones previstos en la ley “dentro de un marco de justicia transicional, que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición” (art.1).

Sobre la Ley 1448 de 2011 se anota lo siguiente:

a.- Establece una responsabilidad a cargo del grupo armado que causó el daño y una obligación de concurrencia *subsidiaria* del Estado, que se deriva del desarrollo de la obligación de *solidaridad* y no de su condición de causante o responsable del daño.

<<Artículo 10. CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima

debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.

<<En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente Ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial>>.

b.- Introduce un concepto particular de reparación *integral*, que no tiene como finalidad disponer la indemnización de todos los daños patrimoniales y extrapatrimoniales sufridos por la víctima (que es el derecho que esta tiene cuando el daño ha sido *causado* por la acción o la omisión de las autoridades). Por reparación integral se entiende aquí la adopción de las medidas dirigidas a satisfacer ámbitos que no son propios de la reparación por responsabilidad extracontractual y los criterios bajo los cuales ella debe otorgarse también son distintos, pues dependen particularmente del hecho victimizante y de la condición de vulnerabilidad de las víctimas.

<<Artículo 9º. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES. El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos.

<<Las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley.

<<Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.

<<El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.

<<En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en

cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas.

<<Artículo 11. COHERENCIA EXTERNA. Lo dispuesto en esta ley procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

<<Artículo 12. COHERENCIA INTERNA. Lo dispuesto en esta ley, procura complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con miras a allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional>>.

<<Artículo 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

<<El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

<<Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.

<<Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

<<<<Artículo 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley.

<<La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante>>.

c.- En el aspecto indemnizatorio, consagra derechos en proporción a las capacidades presupuestales del Estado y establece criterios de progresividad.

<<Artículo 18. GRADUALIDAD. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.

<<Artículo 19 SOSTENIBILIDAD. (...) El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento>>.

11.- Condenar al Estado por el mecanismo de la *responsabilidad extracontractual* previsto en el artículo 90 a reparar a las *víctimas del conflicto* cuyos daños no son imputables a una acción u omisión de las autoridades, significa desconocer los términos de la ley de víctimas y los mandatos dirigidos a las autoridades judiciales que ella contiene, e implica no tener en cuenta la noción de reparación de las víctimas del conflicto en el artículo 18 del acto legislativo 01 de 2017.

La Corte Constitucional explica este punto en los siguientes términos:

<<Las indemnizaciones estarán a cargo del Estado, conforme al artículo transitorio 18 del Acto Legislativo 01 de 2017, a través del programa masivo de reparaciones. **Este programa, por su naturaleza, no se rige por los criterios ordinarios de cuantificación de la indemnización, en cuanto el Estado no lo asume como responsable de los daños sufridos por las víctimas, sino en función de otros importantes principios constitucionales como el de solidaridad. Adicionalmente, como ya lo señaló esta Corte:**

“[...] un programa masivo de reparaciones estructurado en función del paradigma tradicional no solo es inviable económicamente, sino que además puede generar importantes y graves distorsiones en la distribución de recursos entre las víctimas, y entre estas y los demás sectores sociales. Es así como, en contextos comparados, los promedios y estándares de indemnización la Corte IDH para los familiares de personas que han fallecido, estructurados bajo el modelo de la vulneración episódica de derechos, hubieran hecho imposible la reparación de las víctimas en Perú, ni siquiera destinando la totalidad del presupuesto nacional de dicho país durante varias décadas. Por ello, el esquema acogido por la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú se estructuró sobre bases sustancialmente distintas. Es decir, el modelo “maximalista” puede no ser realizable en contextos de transición”⁶⁰.

<<Dada la realidad de la masiva victimización en Colombia y la necesidad de garantizar **la indemnización de todas las víctimas sin discriminación, el Acto Legislativo 01 de 2017 optó entonces por el programa de reparaciones regulado en la Ley 1448 de 2011, que busca objetivos amplios, más allá de las justas reclamaciones individuales. Dichos objetivos son el reconocimiento de las víctimas y del daño, el fomento de la confianza institucional y el restablecimiento de la calidad de las víctimas como titulares de derechos**^{61 62}.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2017.

⁶¹ “En el contexto de la justicia de transición, entendida como una política integral para reparar violaciones masivas, los objetivos de los programas de reparación consisten en proporcionar reconocimiento a las víctimas, no solo como víctimas, sino en primera instancia como titulares de derechos, y fomentar la confianza en las instituciones que cometieron abusos contra las víctimas o

12.- Las experiencias del derecho comparado permiten precisar que cuando el Estado asume la obligación legal de reparar daños que no le son imputables por no haber sido causados por las autoridades públicas, deben establecerse claras distinciones entre los fundamentos, los presupuestos y el alcance de esta reparación con los de la reparación de daños, con la obligación de reparar los daños *causados* por la *actuación o la omisión* de los agentes estatales. Y también deben establecerse mecanismos de coordinación para los casos en los cuales la víctima del conflicto tenga también la condición de víctima por daños *causados*, casos en los cuales el monto de la indemnización *administrativa* debe descontarse del que se establezca en la *judicial* a cargo del Estado. Lo que no parece razonable es que cuando el daño no haya sido *causado* por las autoridades públicas, la jurisdicción decida otorgarles una indemnización que comprenda todos los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, sin sustento en el artículo 90 de la C.P. y sin considerar los términos en los cuales la Constitución y la ley han establecido la obligación de reparación con cargo al presupuesto público.

13.- En el derecho francés se incluyen en la noción de <<responsabilidad sin hecho>> los regímenes legislativos en los cuales <<la víctima está dispensada de aportar la prueba de un hecho generador imputable al responsable>>; se incluyen <<no solo los casos en los cuales el Estado no ha causado el daño sino todo el conjunto de casos en los que una persona pública ve comprometida su responsabilidad sin que la víctima tenga necesidad de probar que ésta ha causado el daño>>⁶³.

14.- En estos regímenes es suficiente que la víctima <<pruebe un hecho generador que quede incluido en el campo de aplicación del régimen de responsabilidad sin hecho que la invoca...En resumen, la víctima queda dispensada de probar un hecho generador inimputable al responsable o más simplemente, queda dispensada de probar un hecho generador del responsable... Contrariamente a la responsabilidad con falta o sin falta, que son responsabilidades *causales*, la imputación es *no causal* en la responsabilidad sin hecho >> (p. 61).

no las protegieron. Esos objetivos solo pueden cumplirse si las víctimas tienen buenas razones para creer que los beneficios que reciben reflejan la seriedad con que las instituciones toman todas las violaciones de sus derechos. Dado que los programas de reparación no son simples mecanismos para distribuir indemnizaciones, la magnitud de las reparaciones tiene que ser proporcional a la gravedad de las violaciones, las consecuencias que tuvieron para las víctimas, la vulnerabilidad de estas, y la intención de manifestar el compromiso de defender el principio de la igualdad de derechos para todos". Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición, Pablo de Greiff, sobre Reparaciones. Naciones Unidas, Documento A/69/518, 14 de octubre de 2014, párrafo 47.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-080/18.

⁶³ Leleu, Thibaut, Essai de restructuration de la responsabilité publique: a la récherch de la responsabilité sans fait. L.G.D.J., 2014, p. 41.

<<Cada régimen de indemnización tiene su propio campo *ratione materiae*... La primera tendencia se refiere a la *existencia o no de un contexto de realización del hecho generador*. El hecho *generador* debe haber ocurrido dentro de un *contexto específico*.

<<La aplicación de ciertos regímenes de responsabilidad sin hecho supone que el hecho generador se haya realizado o haya ocurrido en el contexto definido por el régimen. Generalmente se agrega una definición del mismo hecho generador. En ese caso, la víctima debe aportar la prueba de que su daño fue causado por un cierto tipo de hecho generador y la prueba de que ese hecho se produjo en las circunstancias que entran en el campo de la aplicación del régimen.

<< Ocho regímenes corresponden a esta configuración: es el caso, primero del régimen de daños de guerra... acaecidos durante un período de la guerra (1939-1945) en la que participó el Estado francés... El hecho generador que presenta la víctima debe entrar en el campo de aplicación temporal del régimen so pena de que la petición de indemnización se rechace... Tratándose de *daños de guerra* la víctima debe probar que su daño tiene origen en un hecho preciso (un hecho de guerra) en un contexto determinado (la guerra o las operaciones que se hicieron necesarias con posterioridad). Es cierto que el Estado fue parte en esa guerra pero la indemnización le incumbe a cualquiera que haya sido el autor del daño: la armada, los aliados, el enemigo o incluso los miembros de la resistencia. Así el régimen de daños de guerra respeta el criterio de la responsabilidad sin hecho.>>
⁶⁴ (73,85,91).

15.- En síntesis, condenar al Estado a reparar sin que esté probado que el daño fue causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas, desconoce que el legislador ya tiene establecido una forma de indemnización de este tipo de daños que considera el número de víctimas que podrían ser reparadas por el Estado, la capacidad presupuestal y las prioridades relativas al tipo de víctima y al hecho victimizante.

Fecha *ut supra*,

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Magistrado

⁶⁴ Leleu, Thibaut, *Essai de restructuration de la responsabilité publique: a la récherch de la responsabilité sans fait*. L.G.D.J., 2014, p. 73, 85, 91.