

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SALA DE DECISION No. 6**

MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Tunja, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA

DEMANDANTE: PEDRO NEL RINCÓN CASTILLO Y OTROS

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

RADICADO: 150013333009201600120-01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante (fls. 744-761), contra el fallo de 16 de noviembre de 2018, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito judicial de Tunja, en el que se negó la totalidad de las pretensiones de la demanda, encaminadas a que se declarara a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL (En adelante POLICIA NACIONAL), al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y al MUNICIPIO DE PAUNA responsables extracontractualmente por los perjuicios causados a los accionantes, como consecuencia de los hechos ocurridos el 9 de noviembre de 2013 y que llevaron al fallecimiento del joven PEDRO SIMÓN RINCÓN SALAZAR.

II. ANTECEDENTES

2.1.- La demanda: Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, la señora MERCEDES SALAZAR BALLÉN y el señor PEDRO NEL RINCÓN CASTILLO, instauraron demanda contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y MUNICIPIO DE PAUNA, con el fin de que se declare la responsabilidad administrativa y extracontractual de las entidades, por los perjuicios que les fueron causados, derivados del atentado que tuvo lugar el 9 de noviembre de 2013 en el Municipio de Pauna, por una presunta falla en el servicio, donde resultó muerto el joven Pedro Simón Rincón Salazar.

Con fundamento en la anterior declaratoria, la parte actora solicitó se condene a las demandadas al reconocimiento y pago de perjuicios morales en cuantía equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los demandantes. Por daño a la vida de relación solicitaron igualmente el reconocimiento y pago del equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Igual suma pretenden por concepto de daño a la salud.

Por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente solicitaron la suma de \$33.011.237 y en la modalidad de lucro cesante, \$560'000.000 (fls. 4-8):

.2.-Hechos: Los presupuestos fácticos que sustentan la demanda se sintetizan a continuación:

Señaló la parte actora que, el 9 de noviembre de 2013, los demandantes se encontraban en el Municipio de Pauna, disfrutando del XXII Festival Campesino Paunense cuando alrededor de las 6:35 p.m. tuvo lugar un acto terrorista por explosión de una granada.

Que como resultado de la explosión 9 personas resultaron heridas y 4 personas fallecieron, entre ellas el joven Pedro Simón Rincón Salazar, cuyo

deceso tuvo lugar 2 días después del atentado.

Consideró que la Administración de Municipio y la Policía Nacional incurrieron en una falla en el servicio al omitir la adopción de medidas de seguridad adecuadas para proteger a las personas que disfrutaban del festival antes enunciado. Así mismo, que no se aplicó en debida forma el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Indicó que el Centro de Salud del municipio no contaba con un plan de contingencia adecuado para la magnitud del evento público, por lo que una vez se presentó el hecho luctuoso, resultó imposible la atención a las víctimas del atentado, de modo que el joven Pedro Simón Rincón Salazar debió ser trasladado al Hospital de Chiquinquirá, luego a un hospital de la Ciudad de Tunja, y posteriormente a la Fundación Santa Fe en Bogotá donde falleció dos meses más tarde.

Que en el hecho también resultó lesionado el demandante Pedro Nel Rincón Castillo, quien actualmente no se ha recuperado de las secuelas que dejaron en sus piernas las esquirlas del artefacto explosivo (fls. 9-11).

2.3.- SENTENCIA IMPUGNADA: surtidas las ritualidades procesales, mediante sentencia de 16 de noviembre de 2018, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Tunja declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Departamento de Boyacá y negó las pretensiones de la demanda.

Para arribar a esta decisión, el Juzgado de instancia, luego de reseñar los antecedentes del caso y el marco jurídico aplicable, consideró que el elemento de la responsabilidad estatal referido al daño antijurídico, consistente en las lesiones y posterior fallecimiento del joven Pedro Simón Rincón Salazar, como consecuencia de los hechos ocurridos el 9 de noviembre de 2013 en el Municipio de Pauna, se encontraba probado.

Abordó el estudio de la imputación desde el régimen subjetivo, bajo el título de la falla en el servicio y, en relación con el actuar de las entidades demandadas, observó que en el referido municipio se llevó a cabo Consejo Extraordinario de Seguridad y Convivencia Ciudadana el 7 de noviembre de 2013, y que allí, tanto las autoridades administrativas como de policía, contemplaron los posibles problemas de seguridad que podrían presentarse en el marco del XXII Festival Campesino Paunense, de modo que solicitaron al Ejército y a la Policía Nacional reforzar el tema de la seguridad.

Que se advirtió como factor de alerta de seguridad la presencia del demandante, señor Pedro Rincón, y del señor Maximiliano Cañón, por lo que el Comandante de Policía dispuso de entre 15 y 10 efectivos adicionales a los que se encuentran normalmente en la Estación de Policía del Municipio; que se prohibió el porte de armas en la zona, donde por varios años no se habían presentado muertes por actos violentos.

Explicó que se encontró demostrado que el Comandante de Policía de Boyacá trasladó 24 efectivos de apoyo al Municipio y para la noche de los sucesos 30 más; que funcionaron puestos de control en los municipios aledaños, los cuales para el 10 de noviembre de 2013 completaban cerca de dos meses en la zona, y que, con ocasión de las fiestas, habían sido reforzados.

Estimó que la realización del XXII Festival Campesino Paunense fue contemplada por la Administración Municipal y las autoridades de Policía y Militares, de manera que ajustaron su actuar ante eventuales inconvenientes o alteraciones del orden público derivados del evento; que preparó con meses de antelación el tema de seguridad y logística, tal como se acreditó con la realización de 3 consejos de seguridad.

En cuanto a la legitimación del Departamento de Boyacá, explicó que por tratarse de un evento organizado por la Administración Municipal, los hechos u omisiones que llegaren a demostrarse, serían imputables únicamente a quienes intervinieron en la logística de la celebración.

Consideró que el daño no puede ser imputable a las entidades demandadas, toda vez que su función era garantizar y preservar la vida de los habitantes del territorio, la cual no resulta de carácter absoluto y por tanto en el caso particular no se demostró la existencia de una situación que permitiera prever una omisión por parte de la Policía Nacional y el Municipio de Pauna, y que en consecuencia no se configuró la falla del servicio invocada.

Analizó igualmente el título de imputación del riesgo excepcional, teniendo en cuenta que se trató en este caso de actos violentos perpetrados por agentes no estatales, frente al cual concluyó que, ante la ausencia de denuncias previas sobre amenazas, que ameritaran el acompañamiento de las fuerzas militares en el lugar donde se realizaron las festividades (fls. 712 – 730).

2.4.- RECURSO DE APELACIÓN: Inconforme con la decisión de instancia, el apoderado judicial de la parte demandante la impugnó oportunamente, para lo cual argumentó que en efecto se demostró que existió un daño personal, cierto y directo a los demandantes, y que éste es imputable a las demandadas desde el régimen objetivo por la omisión en el deber de protección y vigilancia en cabeza del Estado, en tanto el hecho violento acaecido en el Municipio de Pauna el 9 de noviembre de 2013 era previsible y resistible.

Que se debía tener en cuenta como hecho notorio la enemistad existente entre Pedro Rincón y Maximiliano Cañón, así como la notoriedad frente a los brotes de violencia que alertaban al Municipio de Pauna, en especial, la llamada “guerra verde”, circunstancia por la cual, presuntamente desplegaron todos los mecanismos de seguridad, que finalmente resultaron insuficientes.

Mencionó que no se explica las razones por las que a pesar de los supuestos controles, personas circulaban libremente en el perímetro del Municipio de Pauna portando armas de fuego, municiones y artefactos explosivos; que los planes desarrollados para la seguridad ciudadana no fueron suficientes,

así como tampoco lo fue el pie de fuerza pública, quienes se mantuvieron inactivos ante los protocolos de seguridad, a pesar de los hechos notorios antes señalados.

Adujo que se trata de una zona de conflicto armado, y ante esta situación se evidenció una deficiente planeación en el tema de seguridad en las festividades por cuanto faltando un día para la realización del evento el Comandante de Policía no tenía conocimiento del personal de apoyo con que contaría, y que para el 8 de noviembre de 2013 dicho funcionario se encontraba en el Municipio de Chiquinquirá gestionando el presunto refuerzo que apoyaría la seguridad en las festividades.

Insistió en que fue nulo el acompañamiento y seguridad por parte de la Policía Nacional ante un evento multitudinario, aunado a los hechos notorios de alertas de seguridad en el Municipio de Pauna, donde no se diseñaron medidas como efectuar requisas a la entrada del pueblo; que la falla de la Policía Nacional consistió en permitir a los perpetradores causar el daño y en omitir la implementación adecuada y eficiente de la vigilancia, control y seguridad de quienes participaban en el Festival en el Municipio de Pauna.

Concluyó que "la Alcaldía de Pauna Boyacá y la Policía Nacional, tenían posiciones de garantes frente a la población civil, y por los elementos probatorios adjuntados al expediente se puede evidenciar que mediante la abstención de una acción de su deber positivo a la seguridad de la comunidad generaron un hecho dañoso a ANA MERCEDES SALAZAR BELLEN, PEDRO NEL RINCÓN CASTILLO y al joven PEDRO SIMÓN RINCÓN SALAZAR (q.e.p.d.), sin importar que el riesgo surja de un tercero o de hechos de la naturaleza." (fls. 744 – 761).

2.5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

La **parte actora** reprodujo en su totalidad el escrito de alegatos de conclusión que presentó en primera instancia, es decir, no hizo referencia alguna a la sentencia apelada (fls. 775 – 788).

La apoderada de la **Policía Nacional** expuso que se encuentra de acuerdo con los argumentos de la sentencia de primera instancia, en tanto se demostró que la explosión de la granada en el Municipio de Pauna el 9 de noviembre de 2013 se dirigió en contra de la población civil, y tuvo como finalidad generar pánico, mientras que no se encontraba dirigida a la Institución Policial; que se trató de un evento no previsible, a la vez que no hay constancia de solicitudes de protección por parte de los afectados o algún otro ciudadano.

Que la obligación de la Policía Nacional no es absoluta y su actuar debe analizarse desde las condiciones especiales de cada caso; que en el sub lite no se demostró que las actuaciones de la demandada fueran defectuosas o deficientes.

Sostuvo que la información con que contaba sobre la operación de grupos subversivos parte de hechos históricos o pasados, lo cual generó una imprevisibilidad en la ocurrencia de los hechos; que no se demostró la inminencia de ataque alguno que permitiera activar el deber de defender y/o conjurar los resultados dañosos que se originaron en actos terroristas.

Que el ataque tuvo lugar en una vía pública, de manera que la acción terrorista no se encontraba dirigida en contra de la Estación de Policía de Pauna o alguna otra instalación estatal, lo cual impide una imputación del daño antijurídico en contra de la Policía Nacional; que no existió solicitud alguna de protección para el señor Pedro Simón Rincón Salazar, algún miembro de su familia o de las personas que resultaron lesionadas por el artefacto explosivo.

Coligió que no se logró demostrar que fuera responsable de las omisiones referidas en la demanda y que, por el contrario, el acto terrorista fue imprevisible e indiscriminado, por lo que debe confirmarse la sentencia de primera instancia (fls. 789 – 791).

2.6. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador 45 Judicial II para Asuntos Administrativos luego de hacer un recuento de los antecedentes del caso, explicó que existe precedente de esta Corporación, en donde, sobre un caso de idénticos contornos, negó las pretensiones de la demanda, y que por tanto se debe despachar de manera desfavorable la alzada.

Que en efecto, el ataque en el que falleció el joven Pedro Simón Rincón Salazar no era previsible, en la medida que, si bien para la época de los hechos existían rumores sobre el posible regreso de la llamada "guerra verde" en algunos municipios de la zona, esto no constituía un hecho notorio.

Conceptuó que debe ser confirmada la sentencia de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES

3.1.- Competencia:

Esta Corporación es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, con fundamento en lo dispuesto en el art. 153 de la Ley 1437 de 2011¹, disposición que prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

3.2.- Determinación del Problema Jurídico.

Atendiendo los argumentos expuestos en el escrito de apelación, la Sala deberá establecer si el daño que se encontró probado en primera instancia debe ser fáctica y jurídicamente imputado al MUNICIPIO DE PAUNA y a la

¹ **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

POLICIA NACIONAL, derivado de una presunta omisión, al no haber adoptado las medidas de seguridad y protección requeridas en el marco del XXII Festival Campesino Paunense, celebrado en noviembre de 2013.

3.3.- Responsabilidad patrimonial del Estado:

Como es bien sabido, el principio general de responsabilidad del Estado se encuentra previsto en el artículo 90 Superior, cuyo tenor es el siguiente:

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

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

La responsabilidad del Estado en materia extracontractual está basada en tres pilares fundamentales; un **hecho dañoso** o perjuicio antijurídico, una **acción imputada a la persona** o entidad convocada a responder y una **relación de causalidad** entre las dos anteriores.

La jurisprudencia se ha pronunciado, en consideración a las variadas hipótesis y formas en que tienen ocurrencia los daños, y las teorías y regímenes para resolver las controversias que a diario se plantean, de manera que corresponde determinar sobre cuál o cuáles regímenes y títulos de imputación, es posible resolver el asunto sometido a consideración de la Sala.

Para definir el régimen de responsabilidad aplicable al caso concreto es necesario remitirse al texto de la demanda y a la manera en la cual se estructuraron en aquella las imputaciones relacionadas con la responsabilidad extracontractual de la Administración.

A partir de esa causa *petendi*, como resulta evidente, la parte demandante estructuró su argumentación apuntando a la configuración

de una falla del servicio, régimen que invocó para la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, **el régimen de responsabilidad para analizar el caso *sub lite*, es el subjetivo bajo el título de imputación de falla del servicio**²; tradicionalmente utilizado para decidir la responsabilidad del Estado ante la inexistencia de un título jurídico particular de imputación³:

"... De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo que consagra la acción de reparación directa, cuyo ejercicio dio origen al presente proceso y que establece la posibilidad que tiene el interesado de demandar la reparación del daño cuando su causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

*No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, **ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos**, puesto que **subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia, entre ellos el de la tradicional falla del servicio**, dentro del cual la responsabilidad surge a partir de la comprobación de la existencia de tres elementos fundamentales: el daño antijurídico sufrido por el interesado, el deficiente funcionamiento del servicio, porque no funcionó cuando ha debido hacerlo, o lo hizo de manera tardía o equivocada, y finalmente, una relación de causalidad entre este último y el primero, es decir, la comprobación de que el daño se produjo como consecuencia de la falla del servicio.*(Resaltado de la Sala).

Del mismo modo, en sentencia de 18 de octubre de 2007, el Consejo de Estado, Sección Tercera, siendo Consejero Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, dentro del expediente: 68001-23-15-000-1995-00940-01(15528), reiteró:

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Doctor RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Sentencia de **11 de febrero de 2009**, expediente: 25000-23-26-000-1992-07963-01(15036).

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Doctor RAMIRO SAAVEDRA BECERRA Sentencia de **24 de febrero de 2005**, expediente: 85001-23-31-000-1993-00074-01(14170)

"...La Sala, de tiempo atrás, ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho y continúa siendo el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad...extracontractual..."

No sobra entonces, memorar los elementos que desde antaño ha precisado el Contencioso Administrativo, y que constituyen ingrediente de este sistema de responsabilidad⁴:

*"...La responsabilidad patrimonial por falla del servicio, como se ha manifestado por la Corporación de tiempo atrás, se configura por los siguientes elementos: "a) **Una falta o falla del servicio** o de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio. La falta o falla de que se trata, no es la personal del agente administrativo, sino la del servicio o anónima de la administración; "b) Lo anterior implica que la administración ha actuado o ha dejado de actuar, por lo que se excluyen los actos del agente, ajenos al servicio, ejecutados como simple ciudadano;"c) **Un daño** que, implica la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, bien sea civil, administrativo, etc., con las características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable, etc.; "d) **Una relación de causalidad** entre la falta o falla de la administración y el daño, sin la cual aún demostrada la falta o falla del servicio, no habrá lugar a la indemnización...."(Resaltado de la Sala).*

Puede colegirse entonces de los pronunciamientos citados, que la falla del servicio ha sido, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.⁵

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de octubre de 1976, Consejero Ponente, Doctor JORGE VALENCIA ARANGO.

⁵ Sentencias del 13 de julio de 1993, expediente no. 8163 y del 10 de marzo del 2011, expediente 17.738, Consejero ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez; citadas en sentencia de la Sección Tercera, subsección A, de fecha 7 de marzo de 2012 siendo Consejero ponente el doctor Hernán Andrade Rincón radicación: 250002326000199603282 01 expediente: 20.042; actor: Sociedad Banco Ganadero S.A., demandado: Nación – Superintendencia de notariado y registro.

Se procede entonces, a partir del acervo probatorio recaudado y los hechos efectivamente demostrados, a analizar si se reúnen o no los elementos de la responsabilidad estatal planteados por la norma constitucional y, en tal sentido, se verificará también el régimen que debe aplicarse al caso.

3.3.1 Del daño.

Corresponde a la "*afectación, vulneración o lesión a un interés legítimo y lícito*"⁶ o la "*alteración negativa a un interés protegido*"⁷

Debe precisarse en este punto, que de acuerdo con la cláusula consagrada en el artículo 90 Superior⁸, el daño constituye **el primer elemento de la responsabilidad**, esto, en el entendido que el fin de la obligación resarcitoria del Estado radica en la **reparación de daños**.

A partir de lo anterior, ha de indicarse que dentro del escrito de alzada ningún reproche se ventiló en torno a la acreditación de este elemento de la responsabilidad decantado en el fallo proferido en primera instancia; análisis que sobre el particular comparte la Sala.

En efecto, se encuentra acreditado **el daño antijurídico** que padecieron los demandantes, que consistió en el fallecimiento del **del joven Pedro Simón Rincón Salazar**, hecho que ocurrió el 24 de enero de 2014, según se extrae del registro civil de defunción obrante en folio 24 de las diligencias.

Adicionalmente, el Alcalde del Municipio de Pauna expidió certificación el 14 de noviembre de 2013, según la cual, la noche del 9 de noviembre de 2013 en el perímetro urbano del Municipio de Pauna, mientras se adelantaba la

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sub Sección A. Sentencia de 5 de julio de 2018. Expediente No. 76001-23-31-000-2003-03974-01(41788). C.P. Dra. María Adriana Marín.

⁷ Óp. Cit. Pág. 10.

⁸ "**Artículo 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

celebración del XXII Festival Campesino Paunense, se produjo un acto terrorista por parte de desconocidos, quienes accionaron una granada en vía pública de gran concurrencia, donde se encontraba departiendo el señor Pedro Nel Rincón Castillo, empresario de las esmeraldas junto con algunos de sus familiares, entre ellos, el Joven Pedro Simón Rincón Salazar, quienes no fueron atendidos en la E.S.E. Centro de Salud "Edgar Alonso Pulido Solano" de Pauna, sino remitidos a otras instituciones de salud (fls. 25 – 26).

De acuerdo con el registro civil de nacimiento del joven Pedro Simón Rincón Salazar, se verifica que era hijo de los demandantes, Ana Mercedes Salazar Ballén y Pedro Nel Rincón Castillo (fl. 23). De esta manera se encuentra acreditado el carácter personal del daño sufrido por los actores en su calidad de padres de la víctima.

Precisada entonces la acreditación del daño reclamado por los demandantes, procede la Sala a determinar si el mismo resulta o no imputable a las entidades demandadas, conforme a lo expuesto en el escrito de alzada impetrado.

3.3.2. La imputación

A efectos de desatar el planteamiento formulado en el problema jurídico, memora la Sala que la imputación fáctica es entendida como aquel nivel de imputación en el que se "*determina, identifica e individualiza quién es reputado como autor del daño, bien sea porque le es atribuible por su acción en sentido estricto (v.gr. un disparo, un atropellamiento, etc.) o por la omisión (v.gr. el desconocimiento de la posición de garante)*"⁹, por su parte, la imputación jurídica – vista como el deber normativo de reparar la lesión causada¹⁰, o el fundamento jurídico del deber de reparar, esto es, la falla

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, sentencia de 12 de febrero de 2014, radicación No. 05001-23-31-000-1996-00440-01 (28.329) C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁰ *Ibíd.* sentencia de 12 de febrero de 2014, radicación No. 05001-23-31-000-1996-00440-01 (28.329).

del servicio, la teoría del riesgo excepcional o el daño especial, según el caso⁻¹¹.

A partir de lo anterior, memora la Sala que la tesis adoptada por el *a quo* en la sentencia apelada, se contrajo a sostener que no resultaba posible deducir que la POLICÍA NACIONAL y el MUNICIPIO DE PAUNA prestaron de manera inadecuada el servicio de protección y vigilancia en el lugar donde sucedieron los hechos el 9 de noviembre de 2013, cuando se realizaba el XXII festival Campesino Paunense en el perímetro urbano del municipio; esto en el entendido que las demandadas cumplieron de manera razonable la obligación de protección y seguridad que tenían respecto de la ciudadanía que asistió al mencionado evento, toda vez que tomaron medidas de restricción, y efectuaron operaciones de requisa e inteligencia.

Por su parte, el argumento central del apelante radica en sostener que dentro del presente asunto se encuentra acreditado que les es imputable jurídicamente a las demandadas el daño causado bajo el título de falla en el servicio por omisión en el deber de vigilancia y control a su cargo; esto, por cuanto el hecho que generó el daño a las víctimas –detonación de granada y disparos en el perímetro urbano del municipio en mención-, era previsible y resistible, dado que tenían conocimiento de la enemistad entre dos de las personas que asistieron al evento en el que tuvo lugar el atentado y que aunado a ello, el MUNICIPIO DE PAUNA es una zona de conflicto armado, razón por la cual debían ser planeados y ejecutados con eficiencia y eficacia los mecanismos de seguridad fijados para ese evento y tomar medidas para la protección de la víctima

Conforme a la tesis del recurrente, éste afirma que se encuentra probado con suficiencia que las accionadas no planearon ni ejecutaron en debida forma los mecanismos de protección y seguridad requeridos para desarrollar de manera específica la actividad, lo que llevó a que pudiesen

¹¹ PATIÑO DOMINGUEZ, Héctor Eduardo. "El trípode o bípode: La estructura de la responsabilidad.". La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI Jornadas internacionales de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Primera Edición. 2015.

ingresar al lugar de los hechos el ya mencionado artefacto explosivo y armas de fuego.

Así, en orden a determinar si los argumentos invocados por el apelante resultan ajustados a derecho o si, contrario *sensu*, debe mantenerse la tesis fijada en la sentencia recurrida en punto a la atribución del daño, la Sala procederá a estudiar el acervo probatorio obrante en las diligencias, en los siguientes términos:

3.3.3. Hechos probados

- Se encuentra acreditado que el 9 de noviembre de 2013 aproximadamente a las 6 de la tarde, en el perímetro urbano del municipio de Pauna, tuvo lugar una explosión y que, producto de tal circunstancia, resultó herido el joven Pedro Simón Rincón Salazar, tal como lo certificó el Alcalde del Municipio de Pauna (fls. 25 – 26).

- En el libro de población y minuta de Vigilancia de la Estación de Policía de Pauna del 9 de noviembre de 2013, se consignó respecto del acto violento en mención, lo siguiente (fls. 277-281):

"18:30. A la hora y fecha aproximadamente me desplazo en compañía del personal policial de apoyo hacia el sector de la calle 6 N calle 4 sector polideportivo donde se escucha detonación fuerte, al intentar llegar al lugar de los hechos, el personal policial fue objeto del intento de agresión tanto de tipo físico como armado (...) en su contra, impactos de armas de fuego y se notaba bastante cantidad de ciudadanos con armas de fuego de diferentes clases o calibres, impidiendo de esta forma que se llegara al lugar del hecho, al fin después de un minuto que se llega al lugar del hecho, se acordona el sector, donde se halla el señor Jhon Edison Rodríguez, quien perdió la vida (...) resultaron heridos en el lugar: Pedro Rincón Castillo quien presenta lesiones extremidades inferiores y cara presenta equirlas y su hijo Pedro Rincón Salazar, quien presenta heridas por esquirlas Rostro, Pecho y Extremidades éstos dos No se condujeron al puesto de salud de Pauna sino que fueron trasladados en un vehículo particular hacia Chiquinquirá(...)"

- Así mismo, se advierte que en oficio No. 0454/S-2013/DEBOY-ESTPO-PAUNA 29 de 10 de noviembre de 2013, suscrito por el Comandante de la Estación de Policía de Pauna y dirigido a Comandante Segundo Distrito

Policía de Chiquinquirá, se consigna la ocurrencia de la explosión y los daños de las víctimas; lo anterior, en los siguientes términos (fl. 376):

"Respetuosamente me permito informar a mi mayor la novedad ocurrida el día de ayer 09/11/2013, siendo las 18:30 horas aproximadamente, en la calle 6 n. 4 -03 en vía pública, frente al establecimiento sin razón social billares, se presentó novedad explosión al parecer granada de fragmentación, en donde perdieron la vida en el lugar el menor JACOBO MURCIA CHAVES de 18 meses de edad, sin más datos, (...) a continuación, personas heridas en el lugar de los hechos: (...) personas que fueron trasladadas en vehículo particular al Hospital Regional de Chiquinquirá: pedro rincón castillo (alias pedro orejas) 45 años de edad sin más datos, presenta lesiones en extremidades inferiores producto de esquiras, PEDRO SIMÓN RINCÓN SALAZAR 23 años de edad, sin más datos heridas en rostro (hijo de pedro rincón). Es de anotar que los uniformados de la estación adscritos a esta unidad al llegar al lugar de los hechos fueron objeto de amenazas por parte de sujetos armados con pistolas quienes momentos después se retiraron del lugar, no fue posible su individualización y su aprehensión, a la hora se desconoce los móviles u autores materiales e intelectuales (...)"

- Por el suceso antes mencionado se adelanta investigación ante la Fiscalía General de la Nación, bajo el radicado 151766000112201300310 (anexo 1), donde se practicaron entrevistas a varios ciudadanos del Municipio de Pauna y asistentes al evento, quienes coincidieron en la ocurrencia del acto terrorista consistente en la detonación de un artefacto explosivo. Adicionalmente las diligencias practicadas en dicha investigación, tales como inspección al lugar de los hechos, dan cuenta del suceso.

3.3.4. Caso concreto

Atendiendo lo expuesto en precedencia, y con base en lo expuesto por el recurrente, procede Sala a determinar si el daño debe ser imputado jurídicamente a las entidades demandadas y bajo qué título.

Como se advirtió en precedencia, y no ha sido objeto de controversia, el hecho que generó el daño alegado provino de una explosión; es decir, del hecho violento de un tercero.

Pues bien, con el objeto de abordar este aspecto, la Sala acudirá a las sub reglas que sobre el particular recogió y decantó la Sala Plena del Consejo

de Estado en sentencia de 20 de junio de 2017, con ponencia del Magistrado RAMIRO PAZOS GUERRERO¹².

En esa oportunidad la máxima Corporación, atendiendo los supuestos fácticos del caso- explosión de vehículo cargado de 100 kilos de dinamita y puesto por órdenes de Pablo Emilio Escobar Gaviria en el centro de la ciudad de Bogotá-, consideró pertinente realizar lo que llamó *un "balance Jurisprudencial"*, sobre **los regímenes de responsabilidad estatal por daños causados por actos violentos de terceros.**

Así, se refirió a la falla del servicio, aplicable por antonomasia como fundamento de la responsabilidad del Estado, y concluyó sobre el particular, conforme a los pronunciamientos emitidos por varias sub secciones de la Sección Tercera de la Corporación y a la jurisprudencia interamericana de derechos humanos, que dicho régimen opera como fundamento de reparación cuando "*i) en la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes estatales¹³; 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 brindaron¹⁴ o las mismas fueron insuficientes o tardías¹⁵, de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico*

¹² Radicación No. 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860).

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 1997, rad. 10.140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. También ver la sentencia del 29 de mayo de 2014 de la Subsección B, Sección Tercera, rad. 30.377, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, en la que se absolvió al Estado porque no se acreditó la participación de agentes de la fuerza pública en la masacre de la Vereda La Fagua, Chía, ni se probó que los miembros de la comunidad que conocieron del riesgo de la realización de homicidios selectivos en dicha vereda entablaron denuncias o puesto en conocimiento de las autoridades esta situación ni tampoco que el atentado fuera previsible.

¹⁴ Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sección Tercera de 11 de diciembre de 1990, rad. 5.417, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 21 de marzo de 1991, rad. 5.595, M.P. Julio César Uribe Acosta; 19 de agosto de 1994, rad. 9.276 y 8.222, M.P. Daniel Suárez Hernández; 2 de febrero de 1995, rad. 9.273, M.P. Juan de dios Montes; 16 de febrero de 1995, rad. 9.040, M.P. Juan de dios Montes; 30 de marzo de 1995, rad. 9.459, M.P. Juan de dios Montes; 27 de julio de 1995, rad. 9.266, M.P. Juan de dios Montes; 6 de octubre de 1995, rad. 9.587, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 14 de marzo de 1996, rad. 11.038, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; 29 de agosto de 1996, rad. 10.949, M.P. Daniel Suárez Hernández y 11 de julio de 1996, rad. 10.822, M.P. Daniel Suárez Hernández, entre muchas otras.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30.814, M.P. Danilo Rojas Betancourth. En este sentido, véase la sentencia el 11 de julio de 1996, rad. 10.822, M.P. Daniel Suárez Hernández, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del comandante de guardia de la cárcel del

(infracción a la posición de garante)¹⁶; 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 ataque¹⁷; y iv) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este¹⁸.

Ahora bien, en aras de determinar si en el presente asunto se configura la falla de servicio por omisión de las demandadas en sus obligaciones de protección y seguridad a la comunidad conforme a lo decantado en el recurso impetrado por el libelista, se tiene respecto a los entes territoriales del orden municipal, que de conformidad con las prescripciones del artículo 315-2 de la Constitución Política, es atribución del alcalde, como máxima autoridad de policía, conservar el orden público del municipio, para lo cual podrá impartir órdenes a la Policía Nacional para cumplir tal cometido. Lo anterior, en los siguientes términos:

*"Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:
(...)*

municipio de Cañasgordas (Antioquia) durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, aprovechando las deficientes condiciones de seguridad que presentaba el establecimiento carcelario.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Este fue el título de imputación a partir del cual se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, rad. 9.040, M.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, rad. 9.266, M.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, rad. 9.459, M.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, rad. 10.920, M.P. Jesús María Carrillo.

¹⁷ La sentencia del 12 de noviembre de 1993, rad. 8233, M.P. Daniel Suárez Hernández, responsabiliza al Estado por los daños causados con la destrucción de un bus de transporte público por parte de la guerrilla del ELN, en protesta por el alza del servicio de transporte entre los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta (Santander). A juicio de la Sala, el daño es imputable a título de falla del servicio porque, aunque la empresa transportadora no solicitó protección a las autoridades, éstas tenían conocimiento que en esa región *"el alza del transporte genera reacciones violentas de parte de subversivos en contra de los vehículos con los cuales se presta ese servicio público"*. Ver igualmente: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de junio de 1997, rad. 11.875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

¹⁸ Este no es un acto típico de terrorismo; no obstante, esta fue la postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la acción de reparación directa originada en la toma guerrillera a la base militar de Las Delicias en el departamento de Putumayo, sentencia de 25 de mayo de 2011, rad. 15.838, 18.075, 25.212 (acumulados). M.P. Jaime Orlando Santofimio.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio. La policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.”

Concomitante al mandato constitucional expuesto, el literal b) del artículo 91 de la ley 136 de 1994¹⁹ enlista una serie de atribuciones a cargo de los alcaldes municipales, relacionadas con el orden público, a saber:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del

¹⁹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

De otro lado, el Artículo 218 Superior, consagra como fin de la Policía Nacional, garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, para asegurar una convivencia pacífica; el tenor del artículo es el siguiente:

"Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"

A partir de lo anterior, en el *sub judice* se acreditan las siguientes situaciones fácticas, relacionadas con las medidas de protección y seguridad desplegadas por las demandadas en el municipio de Pauna y durante el evento en el que tuvieron ocurrencia los actos violentos que originaron los daños invocados, a saber:

(i) El 18 de junio de 2013 el Alcalde del Municipio de Pauna envió comunicación al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior con el fin de ponerle en conocimiento el proyecto denominado "*Fortalecimiento de la Seguridad y Movilidad del Municipio de Pauna*" y de este modo, conseguir recursos para su financiación (fl. 479).

(ii) El Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Pauna, realizó de manera previa al XXII Festival Campesino Paunense, algunas reuniones, a las cuales eran citados el Comandante del Batallón de Infantería No- 2 "Mariscal Antonio José de Sucre" con sede en Chiquinquirá, la Coordinadora Seccional de Fiscalías de Chiquinquirá, la Jefe de la SIJIN – URI, la Coordinadora de Fiscalías Locales, el Director Seccional del CTI, el Comandante de la Estación de Policía de Pauna, el Comandante de Policía Distrito No. 2 de Chiquinquirá y el Juez Promiscuo Municipal de Pauna (fls. 471 – 478).

Así, en **acta No. 009 de 18 de septiembre de 2013**, en la cual se registró la asistencia entre otros, de representantes de la Gobernación de Boyacá, de la Policía Nacional, del Municipio de Pauna y del CTI, se consignó respecto de la seguridad del municipio de Pauna lo siguiente (fls. 480 - 483):

El Comandante de la Estación señaló que en los diferentes Consejos de Seguridad se ha hablado del tema de la posible disputa entre dos partes y es un tema del cual tienen conocimiento las diferentes autoridades. Los problemas entre el señor Maximiliano Cañón, Luis Murcia Chaparro, Oscar Chaparro y don Pedro Nel Rincón el cual en reiteradas situaciones se han presentado situaciones donde la ciudadanía demuestra cierto temor cuando cualquiera de estos dos grupos llega al municipio, se genera mucho traumatismo en el sentido que viene acompañado de más personas y la zozobra de que se puedan presentar problemas.

El Coronel Wilson González, indicó que precisamente se encontraban reunidos en Chiquinquirá el día de hoy. A veces son más los rumores que lo que realmente es. Claro que se deben generar controles como autoridades, si alguien viene a desestabilizar la seguridad, pero tampoco se puede llegar a afirmar cosas frente a los rumores. Si las dos personas tienen residencia aquí no se les puede prohibir la llegada al pueblo, y se les debe garantizar la seguridad y la estadía a todas las personas que llegan al municipio sean residentes o no. El otro día llegó un documento del señor Maximiliano Cañón al Comando del Departamento y de la Unidad de Protección solicitando seguridad y se le debió brindar las garantías a este ciudadano.

El Comandante de la Estación comentó que hace unos días se le hizo el acompañamiento de acuerdo a lo ordenado y se habló del tema de la residencia con el señor el cual señaló que si se desea se puede integrar una comisión con la personería para que entren a la casa y hagan una visita de inspección centímetro a centímetro para mayor seguridad, porque su idea es llegar a vivir al municipio. (...)

Con base en lo anterior, y revisando el tema de Pauna sin dejar de ser una alerta porque es un tema del cual se ha hablado en los consejos de seguridad del departamento, han estado muy atentos los Coroneles Hernández, Roa y González y desde el Comando de la Brigada se determinó que el Batallón Sucre estuviese cercano a cualquier tipo de actividad extraña que se genere en el municipio de Pauna con movilización de personas, lo que en conclusión se ha hecho es que frente a esa solicitud que el señor también la presentó ante la Gobernación, se le dio el trámite respectivo ante los organismos competentes a nivel nacional y se le garantizó desde el debido proceso de tipo administrativo. La institucionalidad debe estar dispuesta que ante cualquier llamada de urgencia se haga lo mismo. El Comité de Inteligencia determinó que se asignaban dos grupos de personas para que hicieran inteligencia en estos sectores y de lo que se tiene conocimiento es que ya se debieron trasladar a otro sitio porque no ha pasado absolutamente nada hasta este momento.

El señor Alcalde reitera que como estado se les debe garantizar las condiciones de seguridad a todos los ciudadanos, y que una persona es delincuente hasta que se le compruebe, mientras tanto es un ciudadano del común. Se puede evidenciar que si el señor solicitó seguridad a las diferentes instituciones puede ser que tiene problemas. (...)

El Alcalde finaliza indicando que la idea es estar atentos y vigilantes ante cualquier alerta, procurar por la calma y la tranquilidad, próximamente hay eventos como el festival campesino donde se requerirá acompañamiento de los diferentes organismos de seguridad."

Así mismo, en el Acta No. 10 de sesión del 15 de octubre de 2013, respecto al XXII Festival Paunense, se consignó lo siguiente (fls. 500 - 504):

Otro tema a tratar es el XXII Festival Campesino Paunense, el cual hace parte de una de las fiestas más importantes y principales del municipio y que se realizará los días 8, 9 y 10 de Noviembre del presente, vinculando a todos los sectores y del cual participan muchísimas personas de otros sitios que vienen a disfrutar del mismo. De esta manera el señor Alcalde solicita se refuerce ampliamente el tema de seguridad durante estas festividades por parte del Ejército y la Policía. Si bien es cierto y como lo ha manifestado en varios consejos de seguridad, en el municipio hace más de 3 años que no sucede un homicidio, se deben tomar las medidas necesarias para generar tranquilidad y seguridad a los asistentes. Son 3 días de verbena y se tiene como hora de inicio a las 9:00 am y finaliza hasta las 4:00 am, cuando se tenga la programación definitiva se hará entrega para conocimiento de todos, también se realizará una cabalgata y para tal evento se requiere del cerramiento de algunas vías si fuese posible con vallas por lo que se solicita a la Policía la colaboración en este tema. De otra parte informó que con recursos del Fondo de Seguridad se realizó un contrato para el suministro de alimentación a los diferentes organismos que prestan la seguridad en este tipo de eventos y demás actividades en que se requiera del apoyo de los mismos. Así mismo, indico que días previos a la realización del festival, el señor Alcalde convocará a consejo de seguridad extraordinario para finiquitar algunos temas. Respecto al decreto de restricción de armas se mantiene vigente hasta diciembre. (Resalta la Sala)

De igual forma, en el acta No. 11 de 7 de noviembre de 2013, esto es, la correspondiente a la sesión realizada por el Consejo de Seguridad y Convivencia Ciudadana dos días antes de la fecha en que tuvieron ocurrencia los actos violentos que generaron los daños a las víctimas, se efectuaron las precisiones que a continuación se revisan (fls. 329-331):

Se informa que se revisaran unos puntos pendientes para finiquitar algunos temas para el desarrollo de las actividades que hacen parte del Festival Campesino Paunense: (...)

Alerta con la seguridad: respecto al tema de los señores Pedro Rincón y Maximiliano Cañón se solicita estar alerta y en lo posible que hayan Policías encubiertos. En el Consejo de Seguridad pasado el doctor Carlos Sastre informó que el CTI estará esos días de servicio pero es importante que haya Policía

en actividades de inteligencia. La Secretaria de Gobierno señaló que con antelación y previendo que al evento asisten cantidad de personas se solicitó personal de apoyo al Ejercito, al CTI y a la Policía Nacional.

El Comandante dice que por lo general quienes hacen presencia son la Policía y el Ejercito y hay que estar atentos a los inconvenientes que tienen los señores Pedro Rincón y Maximiliano Cañón, toda vez que la presencia de ellos en el Municipio genera zozobra y temor en la comunidad por esta razón si viene cualquiera de ellos o los dos, se debe ubicar personal para que esté pendiente de que no se presente ningún tipo de inconveniente.

La Secretaria de Gobierno solicitó al Comandante informara cuanto personal de apoyo tendrá para estas festividades, a lo que el Comandante respondió que no tiene conocimiento, pero que pueden ser aproximadamente de-15 a 20 unidades más los que están en la Estación de Policía y que para el día de mañana tendrá una reunión en la ciudad de Chiquinquirá donde le definirán el personal de apoyo que tendrá a su cargo. Señalo que el solicitó apoyo con unidades de carabineros, unidades de investigación criminal SIJIN, personal de civil también unidades de tránsito, lo ideal es mantener el servicio las 24 horas, también estar pendiente del evento. Igualmente que a través de la emisora comunitaria se invite a la comunidad para que se disfruten las fiestas sanamente.” (Resalta la Sala).

Finalmente, en el acta No. 12 (fls. 509 - 517), correspondiente a la sesión extraordinaria del Consejo de Seguridad y Convivencia celebrada el 10 de Noviembre de 2013, respecto a los hechos que habían tenido ocurrencia el 9 de noviembre en el marco del XXII Festival Campesino Paunense, el Alcalde del Municipio de Pauna manifestó que **“la Alcaldía desde hace aproximadamente un año en los Consejos de Seguridad se había tenido el tema del posible conflicto como uno de los temas a tratar y en ese orden se comentaba los roces entre los dos bandos entre ellos uno del municipio de Maripi y otro del municipio de Pauna y producto de esa información tensa que se venía dando habíamos tomado una serie de medidas entre ellas solicitar al Comandante de la Primera Brigada la restricción en el porte de armas que se encuentra rigiendo desde hace unos cuatro (04) meses y que va hasta el treinta y uno (31) de diciembre para la vigencia correspondiente. También se enfatiza en la marcha por la Paz que la Alcaldía promovió haciendo la invitación a las organizaciones productivas sociales, gubernamentales logrando reunir a la población con el objeto de sensibilizar y proyectar el tema de la convivencia plasmando cuidados y recomendaciones para esta situación.”**

Por su parte, el Coronel Carlos Gutiérrez, Comandante del Departamento de Policía de Boyacá, indicó sobre el particular que **"con motivo de las festividades del municipio se desplegó un apoyo considerable para atender las actividades; en razón al escaso número de miembros para atender estas fiestas el Comando trasladó veinticuatro (24) policías de apoyo** y la noche anterior se ordenó trasladar siete (07) policías de Otanche y veintitrés (23) más de Quipama para contar así con un total de sesenta y siete (67) policías para atender las actividades en el municipio de Pauna posteriores al suceso, un número considerable en razón de los antecedentes que hay una vez analizados, previendo las dificultades y siendo estas unidades que han apoyado otros municipios para evitar situaciones como las que se presentaron acá (...)"

A su turno, el Coronel Buitrago Avella del Batallón, informó que **"desde dos semanas atrás se hizo presencia en el casco urbano y en la zona rural del municipio a fin de realizar actividades preventivas que permitieran garantizar la tranquilidad en la comunidad de la población civil,** manifiesta que retomando lo dicho por el Coronel Gutiérrez acerca del consejo de seguridad los compromisos de la fuerza pública consisten en el aumento de tropas en los dos ejes compuesto por Pauna, Borbur y Otanche de un lado y del otro Maripi, Muzo, Quipama y La Victoria, desde ese punto se dispuso la presencia de mayor cantidad de efectivos, a través de pelotones, de compañías, de soldados regulares. Cita un precedente en el cual en operaciones en conjunto con la Policía Nacional se logró la captura de cinco (05) sujetos que en la madrugada del día domingo habían dado muerte a un campesino en el sector de los almendros en San Pablo de Borbur; refiere que en el día anterior se encontraba en el municipio de Pauna un pelotón de treinta y dos hombres al mando del Teniente Mosquera en el casco urbano, en cuestión de cinco minutos se desplazaron desde la parte alta del perímetro urbano al lugar de los hechos y comenzaron a manifestarme los acontecimientos que se han relatado y como medida frente a este hecho el Coronel señala que las instrucciones que ha recibido de parte del Comandante de la Primera Brigada es aún mayor el aumento del pie de fuerza no solo en, este municipio sino en otros municipios donde

se prevén actividades decembrinas como son Maripi y San Pablo de Borbur en apoyo a la misión institucional se continuará prestando apoyo a la función que cumple la Policía Nacional. (Resalta la Sala)

(iii) En folios 280 – 281 de las diligencias, reposa listado de los uniformados que prestaron turno el 9 de noviembre de 2013 en la Estación de Policía de Pauna, para un total de 35 policías.

Pues bien, teniendo en cuenta el criterio jurisprudencial citado en precedencia y el análisis de las pruebas previamente citadas, es posible colegir que en el sub examine no se configuró una falla del servicio por omisión en los deberes de protección y seguridad por parte de las entidades demandadas POLICIA NACIONAL y MUNICIPIO DE PAUNA durante el marco del XXII Festival Campesino Paunense.

Como primera medida, se encuentra acreditado que el Alcalde del Municipio de Pauna, en su calidad de primera autoridad de policía, y de manera previa a la ocurrencia del acto en el que se produjo la explosión que generó los daños a las víctimas, desplegó actuaciones tendientes a evitar eventos que contravinieran la paz y tranquilidad de los habitantes, con ocasión de los nombrados rumores relativos a la denominada “Guerra verde” que se habían propagado en la zona, al solicitar al ejército nacional que por su intermedio se expidiera la medida administrativa pertinente para restringir el uso de armas de fuego de junio a diciembre de 2013, medida que, valga resaltar, se encontraba vigente para la época en que tuvo lugar el hecho dañoso-9 de noviembre de 2013-.

En segundo lugar, se advierte que conforme al acta No. 9 de la sesión del comité de Orden Público de Pauna, al que asistieron integrantes de la alcaldía municipal de la Policía Nacional, se concluyó la necesidad de tomar medidas de seguridad, atendiendo a los problemas al parecer suscitados entre varios civiles en la región–Maximiliano Cañón, Luis Murcia Chaparro, Oscar Chaparro y Pedro Nel Rincón-.

Lo expuesto hasta este punto permite colegir que si bien es cierto, el Municipio de Pauna advertía que para la época de los hechos podían existir eventuales circunstancias que reactivaran acciones violentas en la región, razón que lo llevó a adoptar las medidas preventivas ante dicha contingencia, tal circunstancia no puede llevar a concluir que los actos violentos que tuvieron lugar el 9 de septiembre de 2013 en el casco urbano del municipio en mención, constituían un “hecho notorio” tal y como lo indica el apelante en un escrito de alzada.

Esto en razón a que, como se colige de las probanzas ya citadas – como es el caso del Acta No. 10 de sesión de 15 de octubre de 2013-, en el municipio no se habían presentado brotes de violencia e inseguridad desde hacía aproximadamente 3 años y, adicionalmente, de acuerdo a lo consignado en el Plan de Seguridad y Convivencia del Municipio de Pauna 2012-2015, para la época, la situación de violencia en el municipio era mínima.

Lo anterior, aunado a que dentro del plenario se encuentra acreditado, que para el marco del XXII Festival Campesino Paunense, la entidad territorial, con el apoyo de la Policía Nacional y de otras dependencias del orden nacional – Como es el caso del Ejército Nacional, en aras de garantizar la seguridad del evento, desplegaron una serie de medidas de protección, planificadas de manera oportuna durante las sesiones celebradas por el Consejo de Seguridad y Convivencia ciudadana del municipio.

Se debe tener en cuenta, además, que la Policía Nacional apoyó con un número superior a 30 uniformados la asistencia a dicha actividad, quienes debían ejecutar planes de registro, control e identificación de personas, de acuerdo con lo consignado en la orden de vigilancia expedida por la entidad para las actividades a desarrollarse el 9 de noviembre de 2013 en el municipio.

En ese sentido, para la Sala no resulta de recibo el argumento expuesto por la parte actora encaminado a sostener que las entidades accionadas no desplegaron o ejecutaron con eficacia y eficiencia medidas de seguridad y

protección para la población civil que se encontraba disfrutando de las festividades que se celebraban en el municipio accionado en la calenda en la que tuvo lugar el hecho dañoso, habida cuenta que, contrario a lo indicado por el recurrente, las pruebas analizadas permiten establecer que los dispositivos de seguridad desplegados tanto por el Municipio de Pauna como por la Policía Nacional resultaron razonables y proporcionales a la situación de orden público existente en la región.

Así las cosas, resulta contradictorio para la Sala que el recurrente pretenda fundamentar su tesis en una predecible situación de violencia en la región, a partir de las medidas de seguridad adoptadas por las entidades demandadas, cuando lo cierto es que las mismas, desvirtúan la falla del servicio por omisión invocada por dicho sujeto procesal.

Lo anterior permite colegir que en el *sub júdice* (i) El hecho generador del daño no le era previsible o resistible a las entidades accionadas, y (ii) estas adoptaron las medidas necesarias e idóneas encaminadas a prevenir, mitigar o evitar el daño, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales a su cargo.

Aunado a lo expuesto, no fue aportada prueba alguna que permita afirmar que las víctimas directas habían solicitado medidas de protección a las entidades demandadas, o siquiera que pusieran en conocimiento de las autoridades alguna situación irregular que ameritara una alerta especial en la zona.

Circunstancias estas que permiten colegir que dentro del presente asunto no se encuentra acreditada la imputación fáctica o jurídica en cabeza del Municipio de Pauna o de la Policía Nacional por falla en el servicio.

Finalmente, y en gracia de discusión, cabe precisar que las circunstancias fácticas que rodean el presente asunto litigioso, no permiten abordar el estudio de la responsabilidad de las demandadas desde el régimen objetivo

bajo los títulos de imputación de riesgo excepcional o daño especial. Esto en consideración a que, conforme lo expuesto en la citada sentencia de 20 de junio de 2017, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, estos fundamentos podrán invocarse en las siguientes circunstancias.

Si el título invocado es el daño especial, operará *"cuando el acto estuvo dirigido contra un objetivo estatal en ejecución del cual se afectó un interés particular. Se ha entendido que por razones de equidad y solidaridad esos daños no deben ser asumidos por la víctima, sino por el Estado que es el objetivo contra el cual estaban dirigidos los actos violentos."*²⁰.

Para el caso del riesgo excepcional, tendrá aplicación cuando el 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 acto²¹-, centros de comunicaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, redes de transporte de combustible²², 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*

²⁰ Óp. Cit. fl. 41

²¹ En las sentencias de 6 de octubre de 2005, rad. AG-00948, M.P. Ruth Stella Correa; de 4 de diciembre de 2006, rad. 15.571, M.P. Mauricio Fajardo; y de 5 de diciembre de 2006, rad. 28.459, M.P. Ruth Stella Correa, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños padecidos por los habitantes de distintos municipios del país cuando se presentaban reyertas armadas entre los subversivos y la fuerza pública.

²² La Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados el 17 de marzo de 1991, en la vereda El Entable del municipio de Albán (Cundinamarca), cuando guerrilleros de las FARC activaron una carga explosiva en un tramo del poliducto de propiedad de la Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol– que se extiende entre Puerto Salgar y Bogotá, cuya detonación produjo una explosión de gas propano y un incendio que afectó los bienes muebles e inmuebles ubicados en los predios rurales del demandante. Ver. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, rad. 18.472, M.P. Danilo Rojas Betancourth. Otro caso semejante es aquel que se produjo por la voladura de un tramo del oleoducto Trasandino, de propiedad de Ecopetrol. En aquella oportunidad, dijo la Sala: "(...) no hay razón para limitar la responsabilidad estatal a los eventos en los cuales el ataque terrorista se dirige contra un objetivo militar o policivo, sino que debe extenderse a todos aquellos casos en los que el blanco sea 'un objeto claramente identificable como del Estado', ya que la justificación para establecer el vínculo causal es la misma: el riesgo particular que se crea con una actividad que ha sido elegido por los terroristas como objetivo. Tal es el caso del oleoducto (...)". Sentencia del 11 de diciembre de 2003, rad. 12.916 y 13.627, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

*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 violencia”.*²³

Los referidos presupuestos no se configuran en el *sub júdice*, habida consideración que del material probatorio obrante en el plenario, y de otras que reposan en los anexos que corresponden a la investigación penal por los actos ocurridos el 9 de noviembre de 2013 en el municipio de Pauna –se puede extraer que el hecho luctuoso - explosión de granada- tuvo lugar en un punto del casco urbano del Municipio de Pauna, sin que se advierta que la misma estuviera dirigida contra una objetivo estatal en particular, sino que, por el contrario, el artefacto fue lanzado contra la población civil.

En suma, al descartarse que la causa del daño sufrido por las víctimas corresponde a una falla en el servicio por una presunta omisión de las autoridades demandadas, no es del caso acoger la tesis planteada por el apelante, en razón a que, contrario a su tesis, se advierte que las entidades desplegaron las medidas de seguridad y protección que resultaban razonables y oportunas en el marco de la celebración de festividades en el Municipio de Pauna, sin que se pudiera exigirles una protección especial e individual para quienes resultaron ser víctimas del ataque, en tanto éstas mismas no alertaron sobre la inminencia de estos actos. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada.

3.3.3.- Costas.

Atendiendo lo contemplado en el artículo 188 del C.P.A.C.A y 365 del C.G.P., y como quiera que la Policía Nacional actuó en esta instancia, en vista de que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora se despachó desfavorablemente, la Sala la condenará en costas y fijará agencias en

²³ *Ibídem*, fl. 36

derecho en favor de la referida entidad.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 16 de noviembre de 2018 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Estas serán liquidadas por el Juzgado de primera instancia siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 366 del CGP.

TERCERO: Notificada la presente sentencia, **devuélvase** el expediente al Despacho de origen, previo registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA