



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: DIANA FERNÁNDEZ MARTÍNEZ
DEMANDADO: NACIÓN – MINDEFENSA – POLICÍA NACIONAL
RADICADO: 20-001-33-33-004-2013-00399-01
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial del extremo demandado en el presente asunto, en contra de la sentencia de fecha 6 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto (4°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, que resolvió:

“Primero: NO DECLARAR la prosperidad de las excepciones denominadas como culpa exclusiva de la víctima y falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por la NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Declarar a la NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios ocasionados como resultado de la muerte del SI EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMAN, en hechos ocurridos el 27 de agosto de 2011, en el municipio de González, tal como se dijo en las consideraciones de esta Sentencia.

Tercero: En consecuencia, CONDÉNESE a la NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, a cancelar las siguientes sumas:

1.- Por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, a favor de ISABEL SOFÍA BULASCO FERNÁNDEZ, la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS M/CTE. (\$44.614.258.77).

De la anterior suma se debe descontar lo pagado a la menor, por concepto de compensación por muerte, si lo hubiere.

2.- por concepto de perjuicios morales:

Para ISABEL SOFÍA BULASCO FERNÁNDEZ, hija del señor EUSTOR JESUS BULASCO GUZMÁN (fallecido) el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; para la señora DIANA EDITH FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, compañera permanente del señor

EUSTOR JESUS BULASCO GUZMÁN, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuarto: CONDÉNESE EN ABSTRACTO a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, a pagar a la señora DIANA EDITH FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, los perjuicios materiales causados en la modalidad de lucro cesante, a consecuencia de la muerte de su compañero permanente, señor EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMAN, ocurrida el día 27 de agosto de 2011. Para lo cual, la actora deberán promover incidente, conforme a lo dispuesto en el artículo 193 CPACA, el cual se adelantará teniendo en cuenta los parámetros aquí trazados.

Quinto: Condenar en costas a la entidad demandada, NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL. Liquidense por Secretaria. Para efectos de Agencias en Derecho, se fija el 10% del total de las pretensiones

Sexto: Negar las demás pretensiones de la demanda.

Séptimo: La presente sentencia se cumplirá con arreglo a lo dispuesto por los artículos 192 y 203 del C.P.A.C.A. (...)”¹.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones incoadas por el demandante a través de su apoderado judicial en la presente Litis, podríamos resumirlos así²:

El señor EUSTOR BULASCO GUZMÁN, laboró al servicio de la Policía Nacional durante 14 años 7 meses y 23 días, siendo retirado el día 27 de agosto de 2011, por causa de muerte por arma de fuego, cuando se encontraba ejerciendo el cargo de Comandante encargado de la Estación de Policía Nacional de González, Cesar.

Señalan los demandantes, que el señor BULASCO GUZMÁN en su recorrido por la institución policial, obtuvo varias menciones, condecoraciones y felicitaciones especiales por su buena labor en el servicio y que al momento de su fallecimiento tenía una unión marital de hecho con la señora DIANA EDITH FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, y era el padre de 4 hijos.

Finalmente, sostienen los actores que, las instrucciones dadas por el Mayor JOSÉ CRUZ, Comandante del Segundo Distrito de Aguachica y por el Comandante José Ceballos, Comandante titular de la Estación de Policía de González, al encargar al señor BULASCO GUZMÁN de la estación de policía mencionada, no tuvieron en cuenta que éste no contaba con la experiencia en armamento para repeler ataques sorpresivos de grupos al margen de la Ley, y que dicha estación quedaba desprotegida sin el cuerpo de policía adecuado, toda vez que la zona era de alta injerencia subversiva.

Ello, en esencia, inspiró la demanda de la actora

2.2.- PRETENSIONES.-

¹ Folio 302 del expediente.

² Folio 12 a 13 del expediente

“PRIMERO: Declárese que la Nación colombiana - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, es responsable administrativamente por el daño antijurídico causado a los demandantes: DIANA EDITH FERNANDEZ MARTINEZ y su hija menor de edad ISABEL SOFIA BULASCO GUZMAN, marcadas por la muerte del padre de la menor Intendente EUSTOR JESUS BULASCO GUZMÁN (QEPD) ocurrida en fecha 27 de agosto del año 2011 entre las horas 11:40 y 12:00 horas en el kilómetro 2 vereda el Chamizo en la loma del municipio de González, como consecuencia directa de las acciones y omisiones atribuibles a miembros de la Policía Nacional de Colombia (Ministerio de Defensa).

SEGUNDO: Condénese a la Nación colombiana (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) a pagar a los demandantes, por concepto de perjuicios morales subjetivos y daño a la vida de relación, el equivalente a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes (300 SMLMV) a que tiene derecho su hija menor de edad ISABEL SOFIA BULASCO GUZMAN. De la misma forma se reconozcan a favor de la señora DIANA EDITH FERNANDEZ MARTINEZ, compañera permanente del extinto la suma de (300 SMLMV) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de la siguiente forma:

DIANA EDITH FERNANDEZ MARTINEZ: 300 SMLMV = \$176.850.000.00
 ISABEL SOFIA BULASCO GUZMAN: 300 SMLMV = \$176.850.000.00

TERCERO: Condénese a la Nación colombiana (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) a pagar a su hija ISABEL SOFIA BULASCO GUZMAN, por conceptos de perjuicios materiales de Lucro Cesante, las sumas de dinero que cubran la supresión de la ayuda económica que este habría de suministrarle por un periodo de quinientos ochenta y cuatro meses (584 meses = 48 años) resto de su vida probable a razón de cuatrocientos ochenta y dos mil quinientos diecisiete pesos (\$482.517.00) mensuales, que suman \$395.781.508.00 ajustadas con base al IPC que correspondan al mes de agosto del año 2011, y hasta el mes anterior a la ejecutoria de la providencia que ponga fin al proceso, junto a los intereses comerciales que se causen durante los seis meses siguientes que se causen a tal ejecutoria y los moratorios que se originen después de ese término. Sumas que hoy se estiman así,

DEMANDAN	IND.	IND.	IND.
ISABEL	\$23.	\$371.9	\$395.781
SOFIA	790.	90.531.	.508.00
BULASCO	977.	00	
FERNÁNDEZ	00		

CUARTO: Condénese a la Nación colombiana (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) a pagar a su compañera permanente DIANA EDITH FERNANDEZ MARTINEZ, declarada judicialmente por conceptos de perjuicios materiales de Lucro Cesante, las sumas de dinero de novecientos sesenta y cinco mil cero treinta y cuatro pesos (\$965.890.00) mensuales, que suman (584 meses = 48 años) resto de su vida probable equivalentes al 50% de un millón novecientos treinta mil cero sesenta y nueve (\$1.930.030.00) que da como resultado la suma de dinero de setecientos noventa y un millones quinientos sesenta y un mil novecientos cincuenta y cuatro pesos (\$791.561.954.00) mensuales ajustadas con base al IPC que correspondan al mes de agosto del año 2011, y hasta el mes anterior a la ejecutoria de la providencia que ponga fin al proceso, junto a los intereses comerciales que se causen durante los seis meses siguientes que se causen a tal ejecutoria y los moratorios que se originen después de ese término. Sumas que hoy se estiman así,

DEMAN	IND.	IND.	IND.
DIANA	\$47.581.	\$743.98	\$791.
EDITH	954.00	0.000.o	561.9
FERNA		o	54.00

QUINTO: Condénese a la Nación colombiana (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) a pagar a su compañera permanente DIANA EDITH FERNANDEZ MARTINEZ, declarada judicialmente por conceptos de daño emergente la suma de cien millones de pesos \$100.000.000.oo.

SEXTO: Condénese a la Nación colombiana (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) a pagar a su hija ISABEL SOFIA BULASCO GUZMAN, por concepto de daño emergente la suma de cien millones de pesos \$ 100.000.000.oo.

SÉPTIMO: Condénese a la Nación colombiana (Ministerio de Defensa - Policía Nacional), a cumplir la sentencia en forma prevista del Artículo 192 De la ley 1437 del 2011 (...)”³.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

3.1- SOBRE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto (4°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, mediante sentencia de fecha 6 de junio de 2017, concedió las pretensiones de la demanda.

En la providencia se dejó consignado:

“(…) Lo anterior evidencia que sí se le ordenó al SI EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN, y a sus compañeros, que realizaran el patrullaje por la zona urbana del Municipio de González, exponiéndolo a un riesgo mayor al que normalmente se encontraba sometido y que asumió con su vinculación legal y reglamentaria para el ejercicio de la actividad policial, desatendiendo las circunstancias de seguridad que existían en la zona al momento de los hechos, circunstancias éstas que facilitaron la actuación del grupo al margen de la ley para quitarle la vida no sólo al señor Bulasco Guzmán sino a los policiales que lo acompañaban.

Ahora, si bien los agentes de la policía asumen los riesgos inherentes a su actividad, y por lo tanto, deben soportar los daños que sufran como consecuencia del desarrollo de ella, sus superiores no pueden llegar hasta el extremo de exigirles que asuman un comportamiento heroico, cuando de manera desproporcionada se los somete, sin ninguna ayuda, para confrontar una situación de peligro que conducirá inexorablemente a lesionar su integridad física o, incluso, a la pérdida de su vida, como ocurrió en el caso concreto.

Así pues, resulta inadmisibles que la Policía Nacional, teniendo conocimiento de la problemática de los grupos subversivos en la jurisdicción de González, del número de hombres que se encontraban en la Estación de Policía de dicha municipalidad, enviara a un grupo reducido de policía a realizar patrullaje en la zona rural sin la debida experiencia para contrarrestar de manera efectiva la acción de la insurgencia,

³ Folio 55 a 66 del expediente.

evidenciándose de esta manera, que la demandada no asumió acciones más contundentes y certeras para respaldar militarmente a sus hombres y no puso en práctica estrategias adecuadas y contundentes para evitar ese accionar que dio con la muerte del SI. EUSTOR JESÚS BULASCO y de un grupo de policiales inexpertos que lo acompañaban, entre los cuales se encontraban patrulleros, agentes, y auxiliares de policía.

Por consiguiente, la muerte del SI, EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN, resulta imputable a la Policía Nacional, porque –se reitera- fue expuesto a un riesgo mayor del que estaba en la obligación de soportar, resaltando que finado fue encargado de una funciones (Comandante de la Estación de Policía), para las cuales no se encontraba militarmente preparado, pues el mismo no contaba ni con la formación policial requerida, ni con la experiencia debida (...)”⁴.

3.2.- SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN⁵

En síntesis, el apoderado de la parte demandada disputa las conclusiones a las que arribó el Despacho de instancia en el sentido de entender que la accionada era responsable de la muerte del señor EUSTOR BULASCO BLANCO; ello en razón a que –en su sentir- al finado se le hicieron las advertencias correspondientes a la hora de realizar operativos en zonas rurales del Municipio que patrullaba.

En ilación con lo anterior, advierte que el fallo apelado no tuvo en cuenta algunas de las piezas probatorias obrantes en el plenario y que daban cuenta de las instrucciones específicas sobre la realización de patrullajes en el sector en que ocurrió el siniestro.

Así entonces, advierte que en el presente asunto tuvo lugar una causal eximente de responsabilidad, cual es la culpa exclusiva de un tercero en la ocurrencia del daño, razón que conduce a que las pretensiones de la demanda, deban ser desestimadas.

3.3.- ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 12 de octubre de 2017⁶, se admitió el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar.

Por auto del 9 de noviembre de 2017, se ordenó a las partes presentar por escrito los alegatos de conclusión⁷.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Sr. Agente del Ministerio Público adscrito ante este Despacho Judicial no rindió concepto dentro del presente asunto.

V.- CONSIDERACIONES.-

No advirtiéndose en este momento procesal ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia del 6 de junio de 2017.

5.1.- COMPETENCIA.-

⁴ Folio 295 del expediente.

⁵ Folio 311 a 316 del expediente

⁶ Folio 330 del expediente.

⁷ Folio 334 del expediente

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vigente para la época de presentación de la demanda, es competente esta Corporación para conocer en segunda instancia del recurso de apelación propuesto por la parte demandada, contra la sentencia fechada del 6 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar.

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

El problema Jurídico en esta instancia se circunscribe a determinar si la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo Oral de Valledupar, por medio de la cual se condenó a la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POOLICIA NACIONAL por los daños sufridos por Diana Fernández Martínez y otros, debe ser revocada en virtud de los argumentos expuestos por la accionada, relacionados con la falta de valoración de una serie de pruebas en el presente asunto, que dan cuenta del riesgo asumido a *motu proprio* por el finado y la culpa de un tercero en el resultado dañoso; o si, por el contrario, debe ser confirmada la decisión adoptada en primera instancia en tanto se dan los presupuestos para la declaratoria de responsabilidad, dentro de los que se destaca la imputabilidad a la fuerza pública, dada la inexperiencia del Sr. EUSTOR BULASCO GUZMAN y la falta de preparación del grupo que le acompañaba.

5.3.- PRUEBAS

De las pruebas allegadas al expediente, se tienen como hechos probados los siguientes:

Poder conferido por en forma legal, para presentar la demanda⁸.

Copia del registro de nacimiento de ISABEL SOFÍA BULASCO FERNÁNDEZ consta que es hija de EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN y DIANA EDITH FERNÁNDEZ MARTÍNEZ⁹.

Copia de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia del Circuito de Loricá – Córdoba; donde se reconoce a las señora DIANA EDITH FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, como compañera permanente del extinto IT EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN¹⁰.

Constancia del trámite conciliatorio extrajudicial administrativo¹¹.

Acta de Audiencia de Conciliación No. 067-13, expedida por la Procuraduría 123 Judicial para Asuntos Administrativos de Valledupar, bajo el radicado No. 123/13; con fecha 31 de enero de 2013¹².

Copia de la citación de la conciliación extrajudicial de DIANA EDITH FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, dirigida al señor mayor general JUAN ROBERTO LEÓN RIAÑO, Director General de la Policía Nacional¹³.

Poder conferido por el Comandante de la Policía Cesar, para ser representados en la Audiencia de Conciliación¹⁴.

⁸ F. 1

⁹ Fs. 2

¹⁰ Fs. 3 - 9

¹¹ F. 11

¹² Fs. 12

¹³ Folio 13.

¹⁴ Folio 14

Certificado expedido por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Policía Nacional – Cesar; con fecha de 13 de febrero de 2013; donde decidieron no conciliar¹⁵.

Copia del registro civil de defunción del señor EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN¹⁶.

Copia de la hoja de vida del señor EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN; expedida por el Departamento de Policía Cesar¹⁷.

Copia del informe novedad del atentado contra la patrulla policía No. 0803 / MD DISPO2-COMAN ESGON.29.25; expedida por la estación de policía de González – Cesar, con fecha de 30 de agosto de 2011¹⁸.

Copia de la inspección técnica al cadáver del IT EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN¹⁹.

Certificado del sueldo devengado por el IT EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN.²⁰
Copia auténtica del libro de minuta de servicio de la Estación de Policía de González del Departamento de Policía Cesar²¹.

Calificación del informe administrativo prestacional por muerte No. 005/2011²².

Copia del Informe administrativo por muerte No. 005/2011²³.

Auto que avoca conocimiento de la calificación del informe administrativo prestacional por muerte No. 005/2011, con fecha del 7 de octubre de 2011²⁴.

Solicitud de notificación a sus familiares del informe administrativo prestacional por muerte No. 005/2011; del IT EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN²⁵.

Copia de la Cedula de Ciudadanía del extinto EUSTOR JESUS BULASCO GUZMÁN²⁶.

Auto ordenando apertura del informe administrativo prestacional por muerte No. 005/2011; expedida por el Departamento de Policía Cesar²⁷.

Copia del informe de fallecimiento de policiales del brigadier general JORGE HERNANDO NIETO ROJAS, No. 2830 DECES-COMAN 29-57 del 30 de agosto de 2011²⁸.

Copia del oficio numero S-2014-218882/ARGEN-GRICO-1.10; suscrito por la teniente AYDA MARINA VELASQUEZ ACOSTA, jefe grupo de información y consulta; por el cual se envía el extracto de hoja de vida y curriculum vitae del señor intendente EUSTOR JESUS BULASCO GUZMÁN²⁹.

¹⁵ Folio 15

¹⁶ Folio 18

¹⁷ Folio 19 - 20

¹⁸ Folio 21

¹⁹ Folio 22 – 25

²⁰ Folio 26

²¹ Folio 27 - 42

²² Folio 43 - 44

²³ Folio 45 - 46

²⁴ Folio 47 -

²⁵ Folio 48 - 49

²⁶ Folio 50

²⁷ Folio 51

²⁸ Folio 53

²⁹ Folio 126 - 131

Copia de las actas del año 2011, pertenecientes a la Estación de Policía de González en donde imparte la instrucción al personal en cuanto a medidas de seguridad³⁰.

Copia del libro destinado a radicar las actas de la Estación de Policía González³¹.

Testimonio recepcionado al señor JOSÉ GERMAN CEBALLOS SÁNCHEZ.

5.4.- ANÁLISIS DE LA SENTENCIA RECURRIDA A LA LUZ DE LOS CARGOS EXPUESTOS POR LA PARTE DEMANDANTE

En el caso planteado, en esencia, la parte accionada disputa el análisis probatorio en la sentencia; ello en tanto estima que no se dan los presupuestos para la declaratoria de responsabilidad en tanto existen elementos que no fueron tenidos en cuenta y que exponen como el entonces oficial asumió un riesgo muy a pesar de las advertencias y procedimientos establecidos para el patrullaje de zonas rurales en el Municipio de González.

En el fallo de instancia, se arribó a la conclusión que la accionada era administrativamente responsable de los daños sufridos por el núcleo familiar del entonces intendente BULASCO GUZMÁN como consecuencia de su muerte a manos de miembros de grupos subversivos.

A continuación, previo al análisis probatorio, la Sala expondrá en manera breve algunas nociones sobre la responsabilidad del estado en relación con los riesgos derivados de desarrollar funciones de defensa y seguridad del Estado, así:

En relación con los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado como los militares, agentes de Policía, detectives del DAS o personal del INPEC, la jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que en tales eventos no se ve comprometida la responsabilidad del Estado, dado que tales daños en cuanto se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado, se cubren con la indemnización *a fort fait* a la cual tienen derecho por virtud de esa vinculación y sólo habrá lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del ente público demandado, por vía de la acción de reparación directa, cuando dichos daños se hubieren producido por falla del servicio o cuando se hubiere sometido al funcionario a un riesgo excepcional, diferente o mayor al que deban afrontar sus demás compañeros, o cuando el daño sufrido por la víctima hubiese sido causado con arma de dotación oficial, evento en el cual hay lugar a aplicar el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo; en todo caso, se reitera, el funcionario y quienes hayan sufrido perjuicio con el hecho tendrán derecho a las prestaciones e indemnizaciones previamente establecidas en el ordenamiento jurídico (*a forfait*)³².

Así pues, se ha declarado la responsabilidad del Estado en los eventos en los cuales se ha acreditado el hecho de haber sometido a los miembros de la Fuerza Pública a asumir riesgos superiores a los que normalmente deben afrontar como consecuencia de las acciones u omisiones imputables al Estado.

Así mismo, la jurisprudencia de la Sala ha precisado que en relación con los agentes de la Policía, militares o miembros armados del DAS, *“el principio de la igualdad*

³⁰ Folio 140 - 197

³¹ Folio 198 - 211

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 26 de mayo de 2010, Exp. 19.158 y del 14 de julio de 2005, Exp: 15.544, ambas con ponencia de la señora Consejera Ruth Stella Correa.

*siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado*³³ y no frente a los demás ciudadanos ajenos a dichas actividades. Por lo tanto, si bien es cierto que el deber del Estado consistente en proteger la vida de todas las personas se predica también en relación con los miembros de los cuerpos armados, la asunción voluntaria de los riesgos propios de esas actividades modifica las condiciones en las cuales el Estado debe responder por los daños que éstos puedan llegar a sufrir.

5.5.- CASO CONCRETO

Recuérdese que los hechos que inspiran la presente demanda tuvieron lugar el 27 de agosto de 2011, cuando el entonces comandante encargado de la estación de Policía del Municipio de González, realizaba labores de patrullaje en compañía de otros miembros de la Policía Nacional a la altura de la vía principal de la vereda El Chamizo y fueron atacados por un grupo ilegal, que les ocasionó la muerte.

En la demanda, los actores argumentan que el finado no tenía la experiencia suficiente para asumir el cargo de Comandante de la estación de Policía, así como tampoco estaba acompañado del personal con la preparación suficiente para repelar un ataque de dicha naturaleza, que no contaba con las armas necesarias para tales efectos y que nunca fueron advertidos de la presencia de dichos grupos subversivos en el sector.

La accionada, por su parte, argumentó que el entonces comandante encargado si tenía la preparación necesaria para asumir el rol, que además contaba con una serie de advertencias sobre los patrullajes en el sector y que por tanto el daño tuvo lugar como consecuencia de su decisión personal y la acción de un tercero.

Al respecto, enseñan las pruebas obrantes en el plenario:

El señor Subintendente EUSTOR JESÚS BULASCO GUZMÁN, murió el 27 de agosto de 2011, en el Municipio de González, Cesar, según consta en el informe administrativo prestacional por muerte, expedido por el Comandante del Departamento de Policía, Cesar.

Al momento de su muerte, el Subintendente BULASCO GUZMÁN se desempeñaba como Comandante encargado de la Estación de Policía González.

Además de lo anterior, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos, quedó consignado en el informe administrativo por muerte No. 005/2011, suscrito el 28 de septiembre de 2011, por el Comandante del Departamento de Policía del Cesar³⁴, así:

“(…) el día 27/08/2011 el señor Subintendente BULASCO GUZMÁN EUSTOR JESÚS, hacía parte del personal que conformaba el Departamento de Policía Cesar, Estación de Policía González, encontrándose como Comandante (E) de la Estación de Policía González,

³³ En sentencia de 3 de abril de 1997, expediente No. 11.187: “Valga precisar en cuanto al riesgo que asumen quienes se vinculan a las fuerzas armadas, que ese riesgo cobija a todos los integrantes por igual. Sólo cuando alguno de ellos es puesto en circunstancias que intensifican el riesgo puede hablarse de que se rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas. Pero el principio de la igualdad siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado. En tratándose del riesgo a perder la vida o a sufrir lesiones personales, no puede predicarse igualdad entre cualquier asociado y quien pertenece a las fuerzas armadas del Estado. La vinculación a esas instituciones de suyo implica la asunción del riesgo, diferente a aquel que se presenta frente al asociado común”.

³⁴ Folios 43 (reverso) y 44 del expediente

de acuerdo a los registros en el libro de Minuta de Servicio de mencionada Estación.

Que el día en que sucedió el hecho, el extinto policial se encontraba desarrollando actividades propias del servicio de Policía y que dichas actividades correspondan a patrullaje por el perímetro perteneciente a la jurisdicción de la Estación González, de acuerdo al registro efectuado en el Libro Minuta de Guardia de dicha Estación.

Que la ocurrencia del hecho donde falleció el señor Subintendente BULASCO GUZMÁN EUSTOR JESÚS, fue producto de un accidente de trabajo, cuando se desplazaba en compañía de los policiales PT CASTAÑEDA MONSALVE JUAN CARLOS, AG. SEGURA RODRIGUEZ EDINSON ARTURO, AP. DIAZ LOZANO CESAR MAURICIO Y AP CORDOBA SOLANO JAWIN DAVID; los cuales se encontraron bajo sus órdenes, por la vía principal de la vereda el Chamizo Jurisdicción del municipio de la Loma de González, más exactamente en el Kilómetro dos cuando retornaban al perímetro urbano aproximadamente a las 12:20 horas y fueron atacados por parte del grupo armado ilegal ELN, que les ocasionó la muerte a todo los policiales en forma instantánea.

... Una vez analizado el tema antes planteado, esta instancia, atendiendo las competencias consagradas en el Decreto 1091 de 1995 en armonía y concordancia con el Decreto 4433 de 2004, artículo 28 y con la Directiva Administrativa Permanente No. 0016 del 30/05/2010 DIPON SEGEN: determina que las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon los hechos que posteriormente ocasionaron la muerte del Subintendente BULASCO GUZMÁN y el personal bajo su mando, cuando el pasado 27/08/2011 se desplazaban por la vía de la vereda el Chamizo del municipio de González; se enmarcan como MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO”.

Así mismo, el libro de minuta de guardia de la Estación de Policía de González, contiene las siguientes anotaciones del día de los hechos, lo cual se transcribe tal como aparece en el escrito³⁵:

“27/08/27 12:56 Anotación Esta hora fecha informó el sr inspector de policía John Jairo Osorio, donde manifiesta que la patrulla de la Estación la habían quemado, que los policiales fallecieron quemados, de igual forma se encontraban realizando puesto de control en la vereda el Chamizo...”³⁶.

En el mismo sentido, obra el informe de la “novedad atentado contra patrulla policial, No. 0803/MD DISPO2-COMAN ESGPN.29.25”, suscrito el 30 de agosto de 2011³⁷, por el Comandante de la Estación de Policía de González y dirigido al Coronel Hugo Javier Velásquez Pulido, Comandante del Departamento de Policía, Cesar, en el que consta que:

“(...) el día 27-08-2011, siendo las 11:40 horas, fui informado vía telefónica, por parte de un ciudadano, sobre un atentado contra la patrulla policial del municipio de González, en los alrededores de la vereda el Chamizo de esta jurisdicción, debido a que no me encontraba en el municipio ya que regresaba de la reunión de comandantes en la ciudad de Valledupar, procedí a constatar comunicándome con el señor SI.

³⁵ Folio 39 del expediente.

³⁶ Folio 27 del expediente.

³⁷ F.21

BULASCO GUZMÁN EUSTOR, quien se encontraba como comandante encargado de la Estación, con el cual fue imposible comunicarme, de inmediato me comunique con el SI Vega Vega Albeiro (...) quien de inmediato activó el plan defensa y procedió a confirmar dicha información (...) detallando que en la vía que conduce del municipio González hacia Municipio de Ocaña N/S, a unos 300 metros aproximadamente distantes del desvío y entrada hacia González denominado el como vereda en Chamizo, se encontraba una patrulla incendiada debajo del puente de la quebrada Floresta, (...) y me trasladé hacia el lugar de los hechos con el personal de la estación de policía Rio de Oro, (...) El SI Vega Vega Albeiro en momento de llegar al lugar de los hechos, da parte de las escena y los antecedentes que se observaban el sitio, informando que todos los policiales que integraban la patrulla habían sido asesinados y se encontraban dentro de ella, que aun ardía en llamas, y que por la ubicación del vehículo indicaba que fueron emboscados cuando regresaban a la Estación, confirmando que la patrulla policial estaba conformada por PT CASTAÑEDA MONSALVE JUAN, AG. SEGURA RODRIGUEZ EDINSON, AP. CESAR MAURICIO DIAZ LOZANO, AP. JAWIN DAVID CÓRDOBA ZOLANO y al mando, el señor SI BULASCO GUZMAN EUSTOR JESÚS comandante encargado de la unidad”³⁸.

Así las cosas, verificada la existencia del daño, esto es, la muerte por la cual se solicitó la declaratoria de responsabilidad del Estado, se abordará el análisis de la imputación tendiente a establecer si el daño es atribuible o no a la entidad pública demandada, como se sostuvo en la demanda.

En este sentido, desde la demanda se insiste en el hecho que el daño tuvo lugar en razón a la falta de preparación del entonces Comandante encargado, el armamento y compañía de la que disponía y el hecho que nunca hubo directriz alguna sobre el terreno en el que se desarrollaban las operaciones, que permitiera divisar el eventual riesgo que estarían corriendo los uniformados.

Esta tesis, fue aceptada y adoptada por el Despacho de instancia, razón por la cual concedió las pretensiones de la demanda; esta Sala de decisión, sin embargo, se permite disentir con aquella conclusión tomando como base lo que se expone a continuación:

El primero de los argumentos expuestos por los demandantes se refiere a la falta de experiencia del Sr. BULASCO GUZMÁN a la hora de asumir de manera interina el cargo de Comandante de la estación de Policía de aquel Municipio, sin embargo, de las pruebas obrantes en el plenario y de los propios dichos de los actores en su escrito de demanda, se desprende que el finado estuvo vinculado a la Fuerza Pública por 14 años, 7 meses y 23 días y que en tránsito por la Policía Nacional obtuvo 1 condecoración, 4 menciones honoríficas y 43 felicitaciones especiales por su labor, destacando la naturaleza y el esmero en la prestación del servicio público; fueron precisamente esa experiencia y tantos logros del intendente, los que inspiraron su interinidad como comandante de la estación de policía del Municipio, mientras que el titular desarrollaba asuntos propios del cargo en la ciudad de Valledupar.

Pretender que el señor BULASCO GUZMÁN era un inexperto, es negar su experiencia y múltiples reconocimientos obtenidos durante casi 15 años al servicio de la Fuerza; aseverar que este no tenía la capacidad, es ignorar que el tránsito de su labor en zonas rurales y en diversos Departamentos de Policía, lo cual lo hacía -a diferencia de lo afirmado por los demandantes- un oficial curtido y

³⁸ F. 5

experimentado, con las capacidades para asumir interinamente el cargo del que fue investido en aquella oportunidad.

Ahora bien, otro de los argumentos expuestos en la providencia de instancia se relaciona con la carencia de advertencias o planes que dejaran saber al finado sobre los peligros del sector.

De las pruebas obrantes en el plenario, se registran al menos 5 actas contentivas de instrucciones y advertencias relacionadas con la realización de labores de patrullaje en el sector. Veamos:

El 2 de mayo de 2011, se registró acta No. 0178, donde se hizo constar:

“(…) El comando de estación recalca al personal a todo el personal que para movilizarse por fuera de la jurisdicción del perímetro urbano, es bajo orden del señor comandante de estación quien realizara las coordinaciones con el ejército y el comando del distrito. En todo momento se debe tener en cuenta las informaciones de inteligencias y las consignas emitidas por el comando del distrito, comando operativo y las demás informaciones de inteligencia, que dan cuenta de las pretensiones de los grupos al margen de la ley (...) cuando se realicen desplazamientos por las veredas y corregimientos del municipio se debe realizar todas las coordinaciones con ejército y demás fuerza pública que existe por la jurisdicción y previa autorización del comando de estación (...)”.

El 4 de julio de 2011, se suscribió acta No. 0260, encaminada a socializar el instructivo No. 026/COMAN-PLANE-REGION 8 de atención a la conmemoración próxima del aniversario del ELN, donde se hizo la siguiente recomendación:

“(…) Igualmente se recuerda que en aquellos casos cuando se requiera desarrollar operaciones especiales en áreas rurales por parte de miembros de la Policía Nacional, en cualquier de las diferentes jurisdicciones, se efectúe una coordinación previa con el comandante militar de las unidades ubicadas en la respectiva zona; o si se considera prudente, con un nivel superior para prever la ocurrencia de incidentes que produzcan pérdidas humanas (...)”.

El 12 de julio de 2011, según se desprende de acta No. 0275, se advirtió que en las semanas siguientes marcarían un escenario de atención especial, dada la conmemoración de aniversario de las guerrillas presentes en la zona. En la mentada acta, se recomendó:

“(…) concientizar a nuestro personal para que especialmente en los desplazamientos adopten las medidas de seguridad necesarias y efectivas que permitan minimizar riesgos.

Coordinar con las unidades operativas de la jurisdicción, las acciones de apoyo necesarias para el desarrollo de las actividades (...)”.

El 19 de julio de 2011, según se consignó en acta No. 0302, se obtuvo información de inteligencia en el siguiente sentido:

“(…) Información de inteligencia código CEPISNPEI, intención y accionar delictivo; actividades que pueden ser aprovechadas por la subversión para realizar atentados; memorandos de las características del comportamiento terrorista y sus proyecciones a nivel nacional.
(...)”

Todo el personal de la unidad cuando realice desplazamiento en el área rural debe extremar las medidas de seguridad, adaptando las acciones aprendidas, para cruzar obstáculos, toma y posicionamiento estratégico. Es de anotar que los grupos armados ilegales dentro de su nueva oleada terrorista pretender llevar a cabo actividades terroristas para desestabilizar el orden público en el país, algunas de las modalidades a emplear son el lanzamiento de artefactos explosivos – hostigamientos – simulación de autoridad – homicidios o secuestros selectivos – emboscadas en las vías y otros (...).”

En acta del 9 de agosto de 2011, se alertó sobre la actividad de grupos terroristas adscritos al frente Camilo Torres del ELN en años anteriores en el sector, con ocasión de la conmemoración de muertes de miembros de aquella guerrilla.

De otra parte, no obra en el plenario orden alguna relacionada con el patrullaje de zonas rurales del Municipio y, en cambio, se advierte que en la minuta de anotaciones de la fecha que en el día de los sucesos, el entonces comandante de la estación informó a las tropas sobre las recomendaciones de seguridad que le había sido transmitidas por el MY José Cruz y organizó una misión de patrullaje por el casco urbano del municipio.

En este punto, para la Sala es claro que las víctimas del siniestro pueden distinguirse de dos formas: (i) el comandante interino de la estación, quien dio la orden de realizar el patrullaje, ignorando las múltiples advertencias; (ii) los uniformados que obedecieron, quienes en su mayoría eran conscriptos.

La diferenciación, se hace necesaria especialmente en un asunto como el actual, dado que de las actas y recomendaciones citadas en precedencia, se desprende un claro foco de responsabilidad, pues muy a pesar que se insiste en los peligros que rodean la zona, se deja en cabeza del comandante la decisión sobre las medidas a adoptar y el territorio a patrullar; de otra parte, se encuentran los demás soldados, quienes han de cumplir con las órdenes que sean impartidas por sus superiores.

Esta diferenciación, encuentra además eco en la sentencia T-586-2016, proferida por el H. Corte Constitucional, en el trámite de una tutela contra una decisión proferida por esta Corporación en un proceso ordinario de reparación directa interpuesto por los familiares de los soldados que acompañaban al entonces Comandante Interino. En aquella oportunidad, se habían desestimado las pretensiones de las demandas de ellos, mientras que la Corte ordenó por medio de la acción constitucional, que se profiriera una nueva sentencia.

Sobre la actuación de los soldados y la del entonces comandante, sostuvo la Corte:

“(...) Una vez revisado el contenido del fallo invocado por los demandantes, encuentra la Corte que el asunto que allí se estudió guarda identidad de materia con el caso objeto de revisión, pues al igual que en esta oportunidad, la cuestión giró en torno a un proceso de reparación directa incoado por la muerte de un agente de la Policía Nacional, quien falleció como consecuencia de un ataque subversivo mientras se desplazaba en una patrulla policial, siguiendo las órdenes de su superior.

Los dos casos tienen en común lo que podría denominarse un elemento circunstancial, cual es el hecho de que el desplazamiento se realizaba por una zona rural de alta influencia guerrillera, cuyos riesgos en materia de seguridad habían sido previamente advertidos, ordenándose, entre otras medidas, el acompañamiento del Ejército Nacional para tales efectos.

Además, cabe destacar que las operaciones de patrullaje estuvieron dirigidas por un superior al mando, quien impartió órdenes a sus subalternos con claro desconocimiento de los protocolos de seguridad y de las instrucciones emitidas por los mandos superiores.

De igual forma se tiene que, dentro de los argumentos de defensa expuestos por la autoridad demandada en los respectivos procesos, se alegó que la víctima fue determinante en la producción del daño, por cuanto pudiendo abstenerse de cumplir la orden emitida por su superior, no lo hizo, configurándose una causal eximente de responsabilidad (...)”³⁹.

Así entonces, se hace evidente para la Sala que el daño acaecido en aquella noche de agosto, tuvo como causa eficiente la acción de los miembros del grupo armado ilegal que atacó al grupo de policiales y como una causa contribuyente la errada decisión del entonces comandante interino de la tropa, quien ignorando las recomendaciones se aventuró a realizar un patrullaje acompañado de conscriptos por la zona rural del Municipio, con el nefasto resultado ya conocido.

A diferencia del caso de los conscriptos que le acompañaban en el que finalmente se declaró la responsabilidad del Estado, en el caso del Sr. BULASCO GUZMÁN existe un elemento distintivo, cual es el poder de decisión que ostentaba el uniformado, quien hacía las veces de comandante y que tenía la responsabilidad de trazar las operaciones a realizar, de conformidad, entre otras cosas, con las múltiples recomendaciones expedidas en relación con el patrullaje de zonas rurales.

En el fallo de instancia, no se avizora un análisis de estos elementos como factores en la causación del daño y, en cambio, esta Sala encuentra que los mismos resultaron fundamentales en el fatídico desenlace.

Para esta Corporación, la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL fue diligente y fijó parámetros de actuación al Sr. BULASCO GUZMÁN, y fue su actuar imprudente el que condujo al resultado ya conocido no solo para él, sino para una serie de oficial que se habían vinculado a la Fuerza en calidad de conscriptos.

En la demanda, se argumenta que el causante no contaba con un grupo de policiales que tuvieran la experiencia necesaria para repeler un ataque de dicha naturaleza, afirmación con la que coincide esta Corporación, y se permite agregar que ese hecho, plenamente conocido por él como comandante interino de la tropa, sumado a las plurimencionadas advertencias, hacían necesario no aventurarse a una operación como la que condujo a la emboscada que acabó con la vida de aquel grupo de jóvenes, que era comandado por el Sr. BULASCO GUZMAN.

Bajo ese entendido, estima la Sala que no se dan en el caso planteado los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado, razón por la cual revocará la decisión adoptada en primera instancia y, como consecuencia, desestimaré las pretensiones de la demanda.

6.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO, ARTÍCULO 188 DEL CPACA.-

De otra parte, La Sala revocará también la condena en costas impuesta en el fallo de instancia habida cuenta que no aparece de que se hubiesen causado, tal como

³⁹ Corte Constitucional, sentencia t 582 de 2016.

lo exige el numeral 8º del artículo 365 del CGP⁴⁰, aplicable en materia contencioso – administrativa, por remisión expresa del artículo 188 del CPACA⁴¹.

El Consejo de Estado al respecto dispuso:

“En este caso, nos hallamos ante el evento descrito en el numeral 4 del artículo 365 del C.G.P. Sin embargo, como lo ha precisado la Sala, esta circunstancia debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. En esas condiciones, se advierte que, una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas o agencias en derecho a cargo del ente demandado en ninguna de las dos instancias. Por lo tanto, se revoca la condena en costas en primera instancia y no se condena en costas en segunda instancia”⁴².

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la providencia de seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Valledupar, de conformidad con las consideraciones precedentes.

Como consecuencia de lo anterior, NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas de segunda instancia, por no aparecer causadas.

TERCERO: En firme esta sentencia, DEVOLVER el expediente al Juzgado Cuarto (4º) Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, para lo de su competencia.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 117.


OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
MAGISTRADO


DORIS PINZÓN AMADO
MAGISTRADA
Con aclaración de voto


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
MAGISTRADO
Con aclaración de voto

⁴⁰ “Art. 365.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos e que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...)

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

⁴¹ Art. 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

⁴² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA, sentencia del 26 de mayo de 2016, Radicación: 13001-23-33-000-2013-00016-01 (21559), C.P. Jorge Octavio Ramírez