



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001 -

SENTENCIA No. 050

Popayán, dos (2) de abril de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación: 19001-33-31-006-2013-00282-01  
Demandante: Ofelia Rivera de Contreras y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional,  
Ejército Nacional.  
Referencia: Reparación Directa

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 20 de septiembre de 2016, mediante la cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán negó las pretensiones de la demanda, en los términos que más adelante se reseñarán.

I- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA, la fundamenta la parte actora así:

1.1. PRETENSIONES (fl. 31 c. ppal.)

Solicitó que se declare que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, es responsable de los daños causados con la destrucción del predio con ocasión del atentado efectuado con un artefacto explosivo el 9 de julio de 2011, contra la Estación de Policía de Corinto, Cauca y, a modo de reparación, se solicitaron las siguientes sumas:

- Daño emergente: \$20.000.000 por la reparación del predio.
- Perjuicios morales: 100 SMLMV.

1.2. Como HECHOS relevantes, alegó los siguientes (fl. 31 ib.):

Que contra la Estación de Policía del municipio de Corinto se han presentado varios ataques subversivos y, el 9 de julio de 2011, se produjo un nuevo atentado dirigido a tales instalaciones, para lo cual fue usado un vehículo

cargado de explosivos, hecho que colateralmente produjo daños en el bien de su propiedad, ubicado en la carrera 9 # 8 -35.

## 2. ARGUMENTOS DE LA DEFENSA

### 2.1 DE LA POLICÍA NACIONAL (fl. 64 c. ppal.)

Que no se aportaron pruebas con las que se demuestre que la vivienda resultó afectada y que, en caso de admitirse que dicho predio sí se averió con ocasión del ataque armado, se debe vincular al Ejército para que responda por dicho daño, pues, para la fecha de los hechos había presencia de uniformados de esa institución cerca de la Estación de Policía.

Que se opone a las pruebas que se no se hayan practicado con los requisitos legales, como ocurre con el dictamen, que no cumplió con las especificaciones técnicas para ser valorados, así como las declaraciones extraproceso respecto de las cuales no se efectuó ratificación.

Con base en tales argumentos propuso como excepciones las de i) *“responsabilidad objetiva por el riesgo que generó un tercero ajeno a la Policía Nacional”*, ii) *“ataque indiscriminado”* y la iii) *“innominada o genérica”*.

### 2.2 DEL EJÉRCITO NACIONAL (fl. 99 c. ppal.)

Que no le constan los hechos objeto de demanda y que, conforme se señala en la demanda, el atentado se dirigió contra la Estación de Policía, por lo que los hechos no son responsabilidad suya, indicando, en todo caso, que de los mismos no se aportaron pruebas.

A partir de ello, propuso como excepciones las de i) *“falta de legitimación en la causa por pasiva - indebida integración del litisconsorcio necesario por pasiva*, ii) *“hecho de un tercero”*, iii) *“inexistencia de las obligaciones a indemnizar”* y la iv) *“genérica o innominada”*.

## 3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (fl. 198 c. ppal.)

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán decidió negar las pretensiones de la demanda bajo la consideración de que al proceso no se allegaron pruebas del daño padecido por el predio de la actora el 9 de julio de 2011, ya que si bien se practicó un dictamen respecto de las averías que sufrió tal bien, este fue cuestionado por la parte demandada, razón por la que se citó al perito para que expusiera las razones de sus conclusiones, pero este no compareció, y debido a que se probó que la actora tenía otras demandas por daños a su inmueble con ocasión a hechos de diferentes fechas, no se podía identificar con certeza si se produjeron en su predio en la fecha aludida, razón

por la que se concluyó que incumplió la carga probatoria que le asistía.

#### 4. RECURSO DE APELACIÓN (fl. 214 c. ppal.)

Lo interpuso la actora aduciendo que además de que demostró la titularidad del predio a través de las pruebas conducentes, aportó la constancia emitida por el Personero Municipal en la que se hizo constar que su bien sufrió averías por causa del atentado del 9 de julio de 2011, en el que se accionó un carro bomba contra las instalaciones de la Policía Nacional en el municipio de Corinto.

Que debido a que el dictamen se allegó con la demanda, la parte accionada tuvo la oportunidad de contradecirlo en el término de traslado de la misma y, por tanto, al margen de la inasistencia del perito, no hay lugar a dejarlo sin valor.

#### 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.

En esta oportunidad la parte actora reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación (fl. 16 c. apel.), mientras que la Policía y el Ejército manifestaron que debido a que aquella no cumplió la carga de demostrar con claridad el daño, se debe confirmar la sentencia apelada. (fl. 17, 26 c. apel.)

#### 6. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría delegada ante esta Corporación se abstuvo de emitir concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias de primera instancia dictadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, de conformidad con el artículo 153 del CPACA.

### 2. CADUCIDAD

En el *sub lite* se pretende la declaratoria de responsabilidad de las accionadas por los daños materiales causados en el ataque armado ocurrido el 9 de julio de 2011, en el municipio de Corinto; razón por la que los dos años de que tratan el artículo 164, numeral 2º, literal “i” del CPACA, corrían hasta el 10 de julio de 2013, en principio.

Sin embargo, la parte actora radicó solicitud de conciliación prejudicial el 14 de mayo de 2013, respecto de la cual se entregó el trámite de conciliación fracasada el 12 de agosto siguiente, y como la demanda se radicó el día siguiente, esto es el 13 de agosto, se comprende oportuna, en tanto que aún restaban 1 mes y 25 días para que se configurara la caducidad. (fl. 30, 43 c. ppal.)

### 3. ASPECTOS PREVIOS

El Consejo de Estado ha reiterado que la competencia del *Ad quem* se encuentra limitada “a los aspectos que señale expresamente el recurrente o que se entiendan comprendidos dentro del marco del recurso, siempre que favorezcan al apelante único”<sup>1</sup>.

Circunstancia que aparece consignada en los artículos 320<sup>2</sup> y 328<sup>3</sup> del Código General del Proceso, según los cuales el juez de segunda instancia debe limitarse a resolver sobre los cargos de la alzada.

### 4. LO PROBADO EN EL PROCESO

En lo que interesa al presente asunto, y en relación con los puntos objeto de debate en esta instancia, se aportaron los siguientes elementos relevantes:

#### 4.1 DE LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR DE OCURRENCIA DEL ATAQUE ARMADO.

##### 4.1.1 DE LA TITULARIDAD DEL PREDIO Y LOS DAÑOS OCASIONADOS AL MISMO.

- Certificado de tradición del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 124-16348 expedido el 5 de julio de 2013, en el que se hace constar que se trata de una casa de habitación ubicada en el perímetro urbano de Corinto, la cual es propiedad de Ofelia Rivera de Contreras desde el 8 de junio de 1965,

<sup>1</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 6 abril de 2018, Radicación: 05001 2331 000 2001 03068 01, exp. 46005.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. [...]»

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia (...).”

en virtud de la compraventa efectuada mediante la Escritura Pública No. 6 del 11 de enero de 1964. (fl. 8 c. ppal.)

- Informe de dictamen pericial rendido por el Ingeniero Elías Mauricio Gómez en marzo de 2012, aportado con la demanda, en el que señaló:

- Que el predio de la demandante, ubicado en la carrera 9 # 8 – 35 del municipio de Corinto, tenía los siguientes daños:

- En la fachada principal: por la avería de puertas, vidrios de ventanas y pintura.
- En cielo falso: por el desprendimiento de láminas de zinc y estructura en madera.
- En cielorraso: por desprendimiento del mismo construido en caña brava y bahareque en las áreas de la sala, alcoba y patios.
- En la cubierta de barro: localizada en la parte de la sala, alcobas y patio interior.
- En la cubierta de zinc localizada en la parte trasera de la vivienda.
- En muros de bahareque y adobe, con agrietamiento de algunos de ellos.

- Que el valor de la reparación de los daños lo estimó de acuerdo a los precios vigentes para ese momento en el mercado, incrementados en un 25% por los costos indirectos de administración, imprevistos y utilidades A.I.U., así:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VLR UNITARIO	VLR TOTAL
1	Retiro y demolición de cielo falso y cielo raso (zinc, cañabrava y bahareque)	m2	96,00	5.800	556.800
2	Suministro e instalación de cielo falso lámina board x 4mm. P aluminio	m2	96,00	40.900	3.926.400
3	Adecuación y reparación de cielo falso existente en zinc, incluye madera, puntilla y pintura.	m2	10,80	22.500	243.000
4	Retiro y demolición de techo afectado	m2	97,00	5.300	514.000
5	Reparación de entramado de teja de barro, cañabrava, soleras, vigas reyes, madera chanul	m2	97,00	46.000	4.462.000
6	Adecuación y reparación de muros. Incluye demolición de muro afectado	m2	78,00	20.200	1.575.600
7	Suministro e instalación de vidrios ventanas	m2	2,00	38.000	76.000
8	Suministro e instalación de techo de zinc. Incluye entramado de madera	m2	63,00	38.600	2.431.800
9	Sum e inst puerta metálica cal 22 lámina galvanizada de 1,20 x 2,70 incluye marco, pintura anticorrosiva y chapa	und	1,00	252.300	252.300
10	Sum e inst puerta metálica cal 22 lámina galvanizada de 1,20 x 2,10. Incluye marco, pintura anticorrosiva y chapa.	und	4,00	221.000	884.000
11	Resane, repello y estuco de muros	m2	155,00	4.100	635.500

	<i>internos</i>				
12	<i>Pintura de muros en vinilo(3m)</i>	<i>m2</i>	<i>155,00</i>	<i>8.500</i>	<i>1.317.500</i>
13	<i>Adecuación de instalaciones eléctricas</i>	<i>ptos</i>	<i>25,00</i>	<i>35.000</i>	<i>875.000</i>
14	<i>Retiro de escombros en volqueta</i>	<i>vjs</i>	<i>8,00</i>	<i>85.000</i>	<i>680.000</i>
<i>Total</i>					<i>18.430.000</i>

- En el informe se incorporaron 9 fotografías en el que se identifica que el bien afectado corresponde a una casa de habitación que ya acusa un alto grado de vetustez, con su fachada en adecuado estado de conservación aunque denota falta de mantenimiento, con sus muros internos en mal estado hechos en material de bahareque, cielorraso en cañabrava y techos en tejas de barro y zinc. (fl. 13 c. ppal.)
- El ingeniero Elías Mauricio Gómez fue citado para interrogarlo sobre el dictamen que rindió; sin embargo, este no compareció a la diligencia. (fl. 183 c. ppal.)
- Declaración rendida por Israel Zapata

Que conoció a Ofelia Rivera hace aproximadamente 50 años, porque son vecinos cercanos y se frecuentaban mucho; que el 9 de julio de 2011, a las 12:30 del mediodía, se accionó un carro bomba contra la Estación de Policía, hechos que presencié porque él estaba en su casa, que queda en la misma calle de la Policía; que el día de los hechos aquella estaba muy asustada porque su casa quedó afectada, ya que queda muy cerca de la estación; que el predio sufrió daños en las paredes y el techo; que la casa estaba hecha en adobe; que previo a esos hechos esa casa resultó afectada con una granada que cayó cerca, que gran parte de los daños se mantuvieron hasta el otro atentado del carro bomba, que averió más aún el predio, por lo que el predio quedó en malas condiciones y la propietaria decidió irse a otro lado; que el día que ocurrió el atentado el Ejército estaba en el Parque Central, pero quienes estaban cerca de la Estación eran únicamente los policías. (cd. fl. 166 c. ppal.)

- Declaración rendida por Melva Chapeño Casamachin:

Que conoció a Ofelia Rivera hace 20 años porque fue vecina suya en el barrio donde ocurrió el atentado; que el 9 de julio de 2011, a las 12:30 del mediodía estalló un carro bomba en la Estación de Policía, que ella estaba a tres cuadras trabajando, y se escuchó la explosión en la esquina del puesto de Policía; que ella se acercó a mirar y advirtió que parte de las instalaciones de dicha institución quedó destruida, al igual que varios predios, entre los que se encontraba el de la demandante, el cual se vio afectado; que previo a tales hechos se había dado un atentado con unas granadas que cayeron justo en frente de la casa de ella, por lo cual también sufrió muchos daños; que los daños ocasionados con la granada no fueron reparados por la demandante, sino que sólo reemplazó los vidrios; pero que el carro bomba afectó con mayor gravedad el predio; que con ocasión de esos hechos vio a la dueña de la casa muy afectada, llorando; que el Ejército no hacía presencia permanente en el municipio, pero constantemente estaban en

la Población, aunque no recuerda si para ese entonces había personal de esa institución. (cd. fl. 166 c. ppal.)

- Certificación emitida por el personero municipal de Corinto, Cauca, el 31 de enero de 2012, en la que se hizo constar que: *“OFELIA RIVERA DE CONTRERAS (...) sufrió daños en su residencia ubicada en la carrera 9 No. 8 – 39, el día 9 de julio de 2011, jurisdicción urbana de esta localidad a causa del carro bomba, en el marco del conflicto armado interno.”* (fl. 9 c. ppal.)

- Informe rendido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el 12 de agosto de 2015, en el que se indica que a la actora se le efectuaron pagos por concepto de ayuda humanitaria el 2 de abril de 2013, por valor de \$855.000; el 2 de julio de 2014, por \$210.000 y 26 de marzo de 2015, por \$855.000. (fl. 185 c. pbas.)

#### 4.1.2. DE LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR QUE ENVOLVIERON LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO.

- Radiogramas del 9 de julio de 2011, del Ejército Nacional, en los que se informó:

#### RESUMEN DE HECHOS:

*“Tropas agregadas comando operativo No. 3 en desarrollo operación en el casco urbano de Corinto Cauca, por acción terrorista del Sexto Frente de las FARC activaron un carro bomba a las 12:45 causando heridas al SLR Toro Quintero.”* (fl. 28 c. pbas.)

(...)

*Tropas Comando Operativo No. 3, en desarrollo operación Estrella No. 2 Misión Táctica “Jalapeño”. Terrorista sale a la huida y deja abandonado vehículo Chevrolet Luv blanco de estacas de placas MML-949 de Medellín, adecuado con cinco lanzadores de cilindros bomba que impactaron en Estación de Policía dejando heridos a Pt Olivares Ortega Yeison – Pt Montenegro Muñoz Olver – así mismo afectando a vehículo comando Toyota GSL 4.5 de placas CSI-793 de la calera, igualmente artefacto también afectó aproximadamente 10 viviendas aledañas. Unidad AFEUR (...) reacciona al ataque indiscriminado de ráfagas de fusilería – ametralladora y lanzamiento de aproximadamente 37 granadas de fabricación artesanal por parte de terroristas (...).”* (fl. 30 c. pbas.)

- Certificación emitida por el Alcalde del municipio de Corinto el 16 de junio de 2015, en la que indicó que para el 9 de julio de 2011, habían tropas del Ejército Nacional en la cabecera municipal, las cuales pernoctaban en el Coliseo Municipal. (fl. 48 c. ppal.)

- Testimonio de Richard Guzmán:

Que para el 9 de julio de 2011, era el comandante de la Estación de Policía de Corinto; que el atentado se produjo contra la Estación que queda frente al parque principal, donde también habían dos predios que la Alcaldía había arrendado para que el Ejército los utilizara; que en el

acto armado se utilizó un vehículo estacas adecuado para el lanzamiento de tatucos, unos de los cuales impactaron la estación y otros dieron en una zona boscosa, en la que el Ejército también estaba librando un combate contra los subversivos; que algunos predios alrededor de la estación de policía quedaron afectados parcialmente, aunque no sufrieron mayores daños; que el Ejército todos los días hacía patrullajes en el municipio, y que entre ambas instituciones coordinaban acciones de control del orden público; que los predios afectados ya tenían algunas averías; que en los hechos resultaron afectados dos patrulleros, un soldado y tres funcionarios públicos. (cd. fl. 181 c. ppal.)

#### 4.1.3 DE LAS OTRAS RECLAMACIONES ELEVADAS POR LA ACTORA RESPECTO DE DAÑOS EN SU PREDIO

- Proceso de reparación directa instaurado por Ofelia Rivera de Contreras contra la Policía Nacional y el Ejército Nacional, con radicado 2011-00255-00, respecto de los daños padecidos por el ubicado en el área urbana del municipio de Corinto, en la carrera 9 # 8 -35, con ocasión del atentado perpetrado contra las accionadas el 14 de marzo de 2010, de la cual se resaltan los siguientes elementos, los cuales pueden ser valorados en el presente asunto, por cuanto se practicaron con audiencia de las mismas partes que aquí participan:

- Informe de dictamen pericial suscrito por el Ingeniero Elías Mauricio Gómez, en junio de 2010 en el que estimó la adecuación de la casa de habitación de Ofelia Rivera de Contreras por los daños padecidos el 14 de marzo de 2010, con los siguientes valores:

ITEM	DESCRIPCIÓN ACTIVIDAD	UND	CANT	V/UNIT	V/PARCIAL
1,1	CERRAMIENTO DE ZONA DE TRABAJO	M	14	4.600	64.400
1.2	DESMONTE DE CUBIERTA EN TEJA – INCLUYE RETIRO DE MATERIAL	M2	114	8.200	934.800
1.3	DESMONTE CIELO RASO FALSO – INCLUYE RETRO DE MATERIAL	M2	98	5.800	568.400
1.4	DESMONTE PUERTAS	UND	4	15.500	62.000
1.5	DESMONTE VENTANAS	UND	1	12.200	12.200
2	MAMPOSTERIA Y PINTURA				
2.1	REPRELLOS-INCLUYE ESCARIFICADO Y RESANES	M2	20	18.400	368.000
2.2	ESTUCOS	M2	20	4.300	86.000
2.3	PINTURA EN VINILO 3M	M2	415	6.300	2.614.500
3	ESTRUCTURA DE CUBIERTA				
3.1	CUBIERTA EN TEJA DE BARRO – INCLUYE CAMBIO ESTRUCTURA EN MADERA	M2	114	28.500	3.249.000
3.2	CIELO FALSO EN ZINC-INCLUYE PINTURA	M2	98	9.600	940.800
4	INSTALACIONES ELECTRICAS				
4.1	SUMINISTRO E INSTALACION DE CONTRADOR – INCLUYE CAJA	UND	1	186.000	186.000
5	CARPINTERÍA METÁLICA				
5.1	SUMINISTRO E INSTALACION	UND	3	348.000	1.044.000

	PUERTA METALICA 1,20X2,20 CAL 20 - INCLUYE CHAPA, PINTURA ANTICORROSIVO Y ESMALTE				
5.2	SUMINISTRO E INSTALACION PUERTA METALICA 1,20X2,70 M CAL 20 INCLUYE CHAPA, PINTURA ANTICORROSIVO Y ESMALTE	UND	1	420.000	420.000
5.3	VENTANA METÁLICA CON CORREDERA Y VARILLA SEGUR 1,60X1,20	UND	1	253.000	253.000
6	OTROS				
6.1	SUMINISTRO E INSTALACION DE VIDRIO TRANSPARENTE 4 MM	M2	2	26.500	53.000
TOTAL PRESUPUESTO					\$10.856.100

Junto con el dictamen se aportaron 4 fotografías de la fachada del predio, en las que se observa que esta parte del inmueble presentaba similares condiciones a las evidenciadas en las fotografías del dictamen rendido en marzo de 2012. (fl. 10, 25 c. ppal. expediente 2011-00255-00)

- Tarjeta profesional de ingeniero civil conferida a Elías Mauricio Gómez Alegría por el Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura, en la que se indica que su título profesional le fue otorgado el 28 de septiembre de 1994. (fl. 11 c. ppal. exp 2011-00255-00)

- Sentencia del 27 de junio de 2014, emitida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, por la cual se accedió a las pretensiones de la demanda y se dispuso el reconocimiento de la suma de \$12.132.616 por concepto de daño emergente, la cual se fijó a partir del monto determinado por el ingeniero Elías Mauricio Gómez, debidamente actualizado, y de 30 SMLMV, por concepto de perjuicios morales. (fl. 164 c. ppal.)

- Auto del 17 de septiembre de 2014, por el cual se impartió aprobación al acuerdo conciliatorio obtenido entre la Policía Nacional, el Ejército Nacional y la actora, en el que se determinó que tales instituciones pagarían el 80% de las sumas por las que se les condenó. (f. 201 c. ppal.)

## 5. SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ESTADO POR ACTOS DE TERCEROS

Para el estudio de la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros, el Consejo de Estado ha acudido a los diferentes regímenes de imputación, esto es falla en el servicio, riesgo excepcional y daño especial. Al respecto, en sentencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 19 de abril de 2012, C.P. Hernán Andrade Rincón<sup>4</sup>, se indicó que corresponde al juez contencioso administrativo determinar el título de imputación en los casos de daños ocasionados por actos violentos de terceros, tales como ataques de grupos armados organizados al margen de la ley contra

<sup>4</sup>Exp. 21515, posición reiterada en sentencia de 23 de agosto de 2012, rad. 23219, C.P. Hernán Andrade Rincón.

bienes o instalaciones del Estado, toda vez que en función de la situación fáctica probada dentro del proceso los escenarios pueden variar. Al respecto se señaló:

*“En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.*

*En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia.”*

En tal sentido, la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, en sentencia del 27 de marzo de 2014, indicó<sup>5</sup>:

*“Es por esta razón, siguiendo el precedente de unificación sentado en la materia, que el juez administrativo debe escoger el título de imputación de responsabilidad según las especificidades del hecho en concreto y de acuerdo con los desarrollos de la doctrina nacional, podemos decir que frente a los regímenes que estructuran la responsabilidad del Estado por daños producidos por actos violentos de terceros, que: (1) si la acción u omisión del Estado que produce el daño es ilegítima e imputable a este, el fundamento de la responsabilidad lo constituye la falla del servicio; (2) si la actividad del Estado es, en cambio, legítima y, además, riesgosa, y el daño es producto de la concreción del riesgo que ella conscientemente crea para el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales asignados, el fundamento será el título de riesgo excepcional; y (3) si la acción del Estado es legítima y no es riesgosa y se ha desarrollado en cumplimiento de un encargo o mandato legal y en beneficio del interés general, pero con ella se ha producido un perjuicio concreto, grave y especial a un particular o a un grupo de particulares, el fundamento será el título de daño especial.”*

En este orden, acogiendo la tesis del Consejo de Estado, estima la Sala que a efectos de estructurar el juicio de responsabilidad, esto es bajo el régimen de

---

<sup>5</sup> Radicación número: 1900123310001999096201 (23630), C. P. RAMIRO PAZOS GUERRERO

imputación del daño especial, riesgo excepcional o falla en el servicio, se deben tener en cuenta los fundamentos fácticos expuestos en la demanda y su demostración, pues, precisamente, frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, le corresponde al juez definir la norma o el régimen aplicable al caso, sin modificar en ningún evento la *causa petendi*, entendida esta como los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión.<sup>6</sup>

Así, en casos en donde el daño que se demanda deviene como consecuencia de un ataque guerrillero, enmarcado dentro del conflicto armado interno que se ha venido suscitando en el territorio nacional, el Consejo de Estado indicó que es plausible que el estudio de la responsabilidad estatal pueda efectuarse bajo el título de imputación de daño especial, teniendo en cuenta que no se alega conducta irregular o ilícita alguna frente a la entidad demandada, quien actuó dentro del marco de sus posibilidades, como tampoco se reprocha la conducta de la víctima indirecta, quien se presenta como habitante de lugar. A ello se aúna el hecho de que el ataque no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil, de manera que, bajo tales circunstancias, el daño resulta indemnizable al presentarse un rompimiento de las cargas públicas.

En sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil catorce (2014)<sup>7</sup>, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa explicó que no resultaba acertado agotar el estudio de la imputación únicamente bajo el régimen de imputación subjetivo -falla en el servicio-, pues dentro del ordenamiento jurídico no se había privilegiado “-a manera de recetario- un específico título de imputación”. Recalcó que en los casos donde se debate la responsabilidad administrativa por los daños devenidos del conflicto armado interno, resulta procedente la aplicación del régimen objetivo por daño especial, a pesar de que este haya sido causado por un tercero, pues no es constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas, máxime que bajo la óptica de dicho régimen objetivo, la imputación de la responsabilidad no obedece “a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio,

---

<sup>6</sup> Al respecto ver sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 3 de octubre de 2007, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, radicación número: 27001-23-31-000-1996-02299-01(22655):

“[Y] es posible analizar la responsabilidad patrimonial del Estado bajo un título de imputación diferente a aquel invocado en la demanda, en aplicación al principio iuranovit curia, que implica que frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, corresponde al juez definir la norma o el régimen aplicable al caso, potestad del juez que no debe confundirse con la modificación de la causa petendi, esto es, de los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión.

“La circunstancia de que los hechos relatados en la demanda sean constitutivos de una falla del servicio, o conformen un evento de riesgo excepcional o puedan ser subsumidos en cualquier otro régimen de responsabilidad patrimonial de los entes públicos, es una valoración teórica que incumbe efectuar autónomamente al juzgador, como dispensador del derecho ante la realidad histórica que las partes demuestran” (Sentencia de 20 de febrero 1989, exp. 4655).

Criterio que fue acogido por la Sala Plena de la Corporación en sentencia de 14 de febrero de 1.995, expediente S-123.”

<sup>7</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicación número: 73001-23-31-000-2001-01548-01(25718)-Actor: José Octavio Ballesteros Obando y otros, Demandado: Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional y Policía Nacional, Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

*sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado”.*

No obstante, en reciente sentencia de unificación proferida el 20 de junio de 2017<sup>8</sup> por la Sección Tercera del Consejo de Estado, Sala Plena, se indicó que el juicio de imputación de responsabilidad por los daños derivados de actos violentos de terceros -v. gr. ataques terroristas o incluso armados contra el estamento oficial-, no podía agotarse bajo la óptica del daño especial, sino que debía analizarse bien desde el subjetivo de falla en el servicio o el objetivo del riesgo excepcional, pues, el principio de solidaridad, utilizado para imputar responsabilidad por daño especial, no constituye un fundamento autónomo de responsabilidad. Al respecto la Alta Corporación explicó:

*“18.55. El principio de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye una garantía constitucional para los ciudadanos y se suscita cuando se reúnen los elementos requeridos por el artículo 90 de la Constitución - daño e imputación al poder público-, mientras que el principio de solidaridad surge como un mandato de optimización inherente al Estado social de derecho que exige de todas las autoridades públicas y de los asociados la promoción de acciones positivas en favor de quienes experimentan condiciones de desventaja o debilidad manifiesta, por lo cual el Estado debe desarrollar políticas públicas dirigidas a equilibrar los beneficios y cargas de todos los integrantes de la sociedad. No obstante, la solidaridad no se erige, bajo ningún motivo, en fundamento autónomo de la responsabilidad estatal.*

(...)

*18.57. Situación distinta, como lo sostiene un sector de la doctrina<sup>9</sup>, es que el principio de solidaridad puede ser un fundamento complementario - que no único- de la responsabilidad del Estado, ya que al tenor del artículo 95, numeral 9, de la Constitución Política se prohíja que todas las personas deben contribuir a los gastos del Estado a la sazón de premisas de justicia y equidad, pero, siempre bajo la condición que los presupuestos de la responsabilidad, al margen que se trate de un régimen subjetivo u objetivo, se configuren, esto es, que el daño sea imputable al Estado, por haber obrado ilícita o lícitamente, y en este último caso rompiendo el equilibrio de los ciudadanos frente a las cargas públicas.*

*18.58. Si bien el instituto de la reparación es una técnica judicial con la que se resarcen los daños antijurídicos de los asociados, siempre será necesario que exista una razón de atribución para imputarle responsabilidad al Estado por los daños padecidos por la víctima, y en el caso del título de imputación del daño especial, debe estar estructurado*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, radicado: 250002326000199500595-01, demandante: Rosa Elena Puerto Niño y otros, demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>9</sup> Cfr. M'CAUSLAND, María Cecilia, op.cit., p. 529.

*tanto un vínculo causal como un rompimiento del principio de igualdad, lo que determina su carácter especial y grave, y fundamenta per se la imputación; caso contrario, el juez estaría no solo desconociendo sus límites competenciales sino creando una nueva fuente de responsabilidad del Estado con base exclusivamente en el principio de solidaridad sin un juicio claro de imputación, so pretexto de brindar en sede judicial asistencia y auxilio social, lo cual es ajeno al ámbito de una sede donde se juzga exclusivamente la responsabilidad de una de las partes convocadas al litigio.*

*18.59. En ese orden, el juez administrativo solamente puede dilucidar si existe o no responsabilidad, pues carecería de competencia para restablecer el equilibrio de las cargas sociales de personas en circunstancias de debilidad manifiesta por daños causados por terceros, sin que estos puedan ser atribuidos al Estado, esto es, sin verificar la configuración de los elementos estructurales de la obligación de reparar y, particularmente, el de la imputación<sup>10</sup>. Así, las cosas la solidaridad no puede ser el fundamento único y autosuficiente para atribuir la responsabilidad al Estado por los daños ocurridos en el marco de actos terroristas provenientes de terceros”.*

*En términos del Consejo de Estado, para “que pueda imputarse responsabilidad a la administración a título de riesgo excepcional por los daños derivados de actos violentos de terceros, es necesario que el acto sea dirigido en contra de altos funcionarios, bienes o elementos representativos del Estado y que el fundamento de imputación, esto es, el riesgo creado por la administración a la población civil o a sus bienes sea cierto y lícito y de naturaleza excepcional, es decir, caracterizado por exceder las cargas públicas en relación con el provecho o utilidad para el Estado y la sociedad”.*

En la misma providencia, se aclaró:

*“Que bajo la hipótesis de una posible terminación de la guerra y un escenario de paz estable y duradero, es decir, de superación de las hostilidades y de violencia masiva y de vulneración sistemática de derechos, el título de imputación de riesgo excepcional por los daños ocurridos en el marco del conflicto armado interno tiende a inaplicarse por razones obvias de orden jurídico y político. Jurídico, porque al terminar el conflicto armado interno, el Estado estaría llamado a ejercer sus funciones constitucionales, convencionales y legales sin mayores obstáculos, propios de un clima de paz, y, en consecuencia, no podría*

---

<sup>10</sup> “En ese sentido, no es válido considerar a la solidaridad como cimiento primordial de la imputación de responsabilidad al Estado, cualquiera que sea el régimen en que ella deba fundarse, incluso el de daño especial. Si se concluyó, en algunos casos, que el daño no podía atribuirse al Estado a título de falla del servicio –por no encontrarse demostrada, ni de riesgo excepcional –por resultar incierta y subjetiva (...) y se recurrió al daño especial a pesar de que no existía una relación de causalidad entre la acción del Estado y el perjuicio, no cabe duda de que la solidaridad fue considerada fundamento suficiente para declarar la responsabilidad del Estado por dicho perjuicio. Y la afirmación en el sentido de que, en tales casos, la solidaridad es el cimiento de la teoría del daño especial permite advertir que se hace una aplicación forzada de ella, sin tener en cuenta los elementos que permiten su configuración y especialmente, la existencia de tal relación de causalidad, que en los casos concretos se echa de menos”: M’CAUSLAND, María Cecilia, op.cit., p. 529.

*constituirse en sí mismo un riesgo de naturaleza excepcional para la población civil, como sí ha ocurrido en forma particular y concreta en determinadas zonas del país o en ciertas condiciones especiales, en las cuales la sola presencia de la autoridad pública o de un establecimiento estatal, se convierte paradójicamente en un elemento de riesgo, en razón precisamente de la intensidad y degradación de la contienda armada subversiva o de la acción violenta de organizaciones criminales. Político, porque al desmovilizarse, desarmarse y reintegrarse a la vida civil los grupos alzados en armas, el riesgo originado por la existencia del conflicto armado interno habrá desaparecido y no pondría en peligro a la población de padecer los efectos indeseados de las hostilidades en contra de altos funcionarios públicos, bienes e instalaciones estatales”.*

La anterior tesis es acogida por la Sala, y a partir de ella interpreta que en los eventos de daños ocasionados a civiles como consecuencia de ataques en contra de la Fuerza Pública, o de los enfrentamientos y persecuciones realizados por las instituciones policiales y/o militares contra grupos al margen de la ley o delincuencia común, la responsabilidad del Estado debe juzgarse bajo la teoría del riesgo excepcional. Ello, sin perjuicio de que, si se acredita la ocurrencia de una falla en el servicio, habrá de acudirse a este último criterio.

En el recurso de apelación, la parte actora insiste en la demostración de los elementos de la responsabilidad, razón por la cual en esta instancia el debate se centra en determinar si en el proceso aparecen acreditados los elementos para condenar administrativamente a las entidades accionadas respecto de los daños materiales que aduce la actora padeció el 9 de julio de 2011, en el marco del ataque subversivo efectuado en el municipio de Corinto, Cauca.

Finalmente, si hay lugar a ello, se verificará la procedencia del reconocimiento de los perjuicios y la tasación de los mismos.

## 6. EL CASO EN CONCRETO

### 6.1 DEL DAÑO

En la primera instancia se determinó que no estaba probado el daño, conclusión a la que llegó el *A quo* porque consideró que la inasistencia del perito a la audiencia en la que se le iba a interrogar dejaba sin piso su dictamen; no obstante lo anterior, para la Sala sí existen pruebas que dan cuenta de la avería del predio de la actora el 9 de julio de 2011.

En efecto, en el expediente se probó, por un lado, la titularidad del predio por parte de la actora a través del respectivo certificado de tradición, y por otro, el daño padecido por el mismo, mediante certificación emitida por la Personería Municipal de Corinto, en la que se refirió que el bien resultó afectado en la fecha aludida.

Adicionalmente, obran las declaraciones de Israel Zapata y Melva Chapeño Casamachin, quienes en su calidad de vecinos de la actora afirmaron que aunque el predio de esta tenía daños por un atentado que se había producido en fechas anteriores, se averió un poco más en el del 9 de julio de 2011, aspecto en el que ciertamente coincidió el comandante de la Estación de Policía, Richard Guzmán, quien en el mismo sentido indicó que los predios alrededor de dichas instalaciones también resultaron afectados con la onda explosiva.

Luego, se advierte que sí hubo prueba del daño padecido por la demandante, y por tanto, pasa la Sala a verificar la imputación del mismo.

## 6.2 LA ATRIBUCIÓN DEL DAÑO

Como viene de verse, la parte actora imputa los daños materiales que padeció a la Policía y al Ejército, al afirmar que se originaron en el ataque perpetrado por un grupo armado al margen de la ley el 9 de julio de 2011, los cuales tuvieron por objetivo a la Estación del municipio de Corinto y a miembros del Ejército que estaban en esa localidad, argumento contra el cual las demandadas expresaron que en realidad se trató de un ataque indiscriminado contra toda la población.

En relación con el modo en que se produjo el daño obran los radiogramas del Ejército Nacional para la fecha en mención, en los que se indicó que sobre las 12:45 horas, subversivos pertenecientes a grupos al margen de la ley iniciaron un ataque contra la Estación de Policía de Corinto y miembros del Ejército Nacional apostados en ese municipio, en el cual hicieron uso de armas de fuego y de un vehículo acondicionado para el lanzamiento de cilindros bomba, hecho en el cual resultaron afectados, además de la edificación perteneciente a la Policía Nacional, dos patrulleros y un soldado, así como un vehículo oficial y varias casas aledañas.

En ello, coincidieron todos los testimonios recaudados en el presente proceso, tanto de los vecinos de la demandante Israel Zapata y Melva Chapeño Casamachin, como el del entonces comandante de la Estación de Policía, quienes indicaron contestemente que en el ataque armado los insurgentes utilizaron un vehículo cargado de explosivos, con el cual se averiaron varios predios, entre ellos el de la demandante.

Así, de las circunstancias evidenciadas respecto del ataque, la Sala encuentra que la incursión armada y, en especial, el lanzamiento de los explosivos por parte de los subversivos, tuvo por objeto destruir las instalaciones de la Policía Nacional y atentar contra los uniformados del Ejército Nacional en el municipio de Corinto, al punto que ambas instituciones presentaron novedades de lesiones en su personal y daños en sus bienes.

Luego, los daños colaterales padecidos por el predio de la actora en la fecha en mención, se colige, tuvieron como causa el ataque perpetrado por parte de los insurgentes contra la institucionalidad de la Policía Nacional y el Ejército Nacional en el municipio de la Estación de Policía de Corinto, hecho que aparece probado no sólo con los diferentes registros oficiales sino con testigos presenciales de los hechos, razón por la que se desvirtúa el argumento de que se trató un ataque indiscriminado.

De ese modo, teniendo en cuenta el criterio jurisprudencial imperante en la actualidad atrás referenciado, la Sala revocará el fallo apelado y declarará responsable a la Policía Nacional y al Ejército Nacional, quienes deberán responder por las condenas a emitir en partes iguales, aunque solidariamente. Por lo anterior, se pasa a analizar lo concerniente a los perjuicios reclamados por la parte actora.

### 6.3 LOS PERJUICIOS

#### 6.3.1 DEL DAÑO EMERGENTE

Con relación a este perjuicio, se allegó con la demanda una experticia rendida por parte del ingeniero civil Elías Mauricio Gómez, en la que se hizo una estimación de los daños padecidos por el inmueble del predio de la actora el 9 de julio de 2011.

En el proceso obra prueba de la calidad de ingeniero del referido auxiliar de la justicia, pues, obra su tarjeta profesional, en la que se da cuenta que obtuvo su título en septiembre de 1994; e igualmente, se advierte que en la experticia se detallaron los daños que apreció en el predio para el mes de marzo de 2012 y la estimación de los mismos a partir de los materiales originales que tenía

Tales razones permiten entender, en principio, que el dictamen puede ser utilizado para efectuar la estimación del daño emergente padecido por la actora, pues, si bien el perito que lo rindió no compareció a la diligencia de interrogatorio, lo cierto es que las entidades accionadas no habían presentado objeción fundamentada alguna ni aportaron otro dictamen o declaración de testigos técnicos para cuestionarlo. De modo que tal prueba no podía desecharse, en la medida que tal decisión únicamente procede en los preciosos casos autorizados en el sistema jurídico y que, por tanto, debió analizarse en conjunto con las demás debidamente aportadas.

No obstante, la Sala advierte unos reparos que impiden tener en cuenta la totalidad de los valores que ofreció el perito, el primero corresponde al incremento del 25% sobre los costos de la reparación del predio por administración, imprevistos y utilidades –A.I.U.–, concepto que no podía ser incluido, en la medida que lo que se pretendió con el dictamen, se insiste, es

tasar los daños, y no determinar el valor de la administración y las posibles utilidades que hubieran podido obtener la propietaria por arreglar su propia vivienda, máxime si se tiene en cuenta que el mismo perito informó que los valores ofrecidos se basaban en los precios que estaban vigentes en el mercado para aquel entonces, lo que hace entender que en los mismos ya se incluían los costos relacionados con la mano de obra.

Y, por otro lado, se encuentra que en el último peritaje no se tuvo en cuenta que el predio ya tenía averías por un atentado anterior, ocurrido el 14 de marzo de 2010, que según lo dieron a entender los mismos testigos allegados por la parte actora, aún no habían sido reparadas por su propietaria para el 9 de julio de 2011, aspecto que incluso se puede apreciar en la comparación de las fotografías de uno y otro dictamen, así como en la relación de los daños advertidos, en los que se incluyen descripciones similares.

Ello derivó en que en la experticia rendida en el presente proceso, donde se reclaman los daños ocurridos en julio de 2011, se tuvieran en cuenta otros que en realidad correspondían a hechos ocurridos en marzo de 2010, los cuales ya fueron objeto de reparación por vía judicial, a través de la sentencia favorable a la actora que emitió el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán el 27 de junio de 2014, atrás citada, respecto de la cual, además, se celebró acuerdo conciliatorio entre las mismas partes que conforman los extremos litigiosos en el presente asunto, de manera que quedó en firme.

Por tanto, bajo tal contexto, a fin de establecer el monto del daño emergente, si bien en esta instancia se valorará el dictamen practicado por el ingeniero Elías Mauricio Gómez respecto de los daños que advirtió el 9 de julio de 2011, del mismo se deducirán dos valores: i) el 25% que se imputó por A.I.U. y ii) \$12.132.616, monto que se le reconoció a la actora por daño emergente en la sentencia del 27 de junio de 2014, por concepto del daño emergente originado en la avería de su predio el 14 de marzo de 2010; para ello, se traerán ambos valores a la actualidad mediante la fórmula del IPC y luego efectuar la resta:

- Monto determinado en el dictamen de los hechos del 9 de julio de 2011 menos el 25% de A.I.U.:

$$\$18.430.000 - (25\%) = \$13.822.500$$

- Actualización del monto determinado en el dictamen del 9 de julio de 2011:

$$Ra = Rh \times \frac{\text{IPC FINAL (febrero de 2020-último conocido)}}{\text{IPC INICIAL (marzo de 2012-fecha del dictamen)}}$$

$$Ra = \$13.822.500 \times \frac{104,94}{74,77}$$

$$Ra = \$19.399.935.$$

- Actualización del monto reconocido en la sentencia del 27 de junio de 2014, emitida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Popayán, por los daños padecidos el 14 de marzo de 2010.

$$Ra = Rh \times \frac{\text{IPC FINAL (febrero de 2020-último conocido)}}{\text{IPC INICIAL (junio de 2014-fecha de la sentencia)}}$$

$$Ra = \$12.132.616 \times \frac{104,94}{81,61}$$

$$Ra = \$15.600.989$$

- Resta del monto reconocido por los hechos del 14 de marzo de 2010:

$$\$19.399.935 - \$15.600.989 = \$3.798.946$$

Por tanto, corresponden a la Ofelia Rivera de Contreras la suma de TRES MILLONES NOVECIENTOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$3.798.946), por daño emergente del atentado ocurrido el 9 de julio de 2011.

### 6.3.2 DE LOS PERJUICIOS MORALES

Al respecto, se encuentra que la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que se reconozcan los perjuicios morales en los eventos de daño a bienes materiales; sin embargo, se ha aclarado que para ello debe mediar prueba suficiente que los acredite.

Los perjuicios morales derivados del daño a bienes materiales pueden y deben reconocerse, según el Consejo de Estado, cuando estén plenamente demostrados y, por tanto, no pueden presumirse por el mero daño. Una consideración distinta llevaría a rendir culto a las cosas. De allí que su reconocimiento opere en especiales circunstancias que vinculen a la persona con el bien por su especial origen, la imposibilidad física de reemplazarlo o sustituirlo, etc. Así lo expresó ese Alto Tribunal en Sentencia del 12 de diciembre de 2014:

*“[E]n lo que se refiere al pago de perjuicios por la pérdida de cosas materiales, inicialmente, el juez de lo contencioso no aceptaba dicho reconocimiento, sin embargo, en circunstancias especiales y por razones de particular afecto, admitía esta posibilidad, pero se exigía un tratamiento especial para evitar rendirle culto a las personas que “se dejan poseer por*

*las cosas". Al respecto, se señaló:*

*La pérdida de las cosas materiales, por sí misma, no amerita su reconocimiento. Es posible que en circunstancias especiales, y por razones de particular afecto, se vivencie el dolor moral por la pérdida de los bienes materiales. Pero la materia necesita ser tratada con un especial enfoque cultural y filosófico para no rendirle culto a las personas que no poseen las cosas, sino que se dejan poseer por ellas.*"<sup>11</sup>

*No obstante lo anterior, de manera paralela, la jurisprudencia aceptó la posibilidad de que la pérdida de los bienes materiales causara perjuicio moral, sin embargo, éste no se presumía y debía acreditarse en el proceso<sup>12</sup>. Igualmente, exigía que la afectación moral fuera tan intensa y tan apreciable que no cualquier pérdida de un bien podía ser moralmente compensado. Es más, se debían estudiar varios factores para determinar si había lugar a su reconocimiento. Al respecto en la sentencia del 6 de agosto de 1993, se afirmó:*

*Sin desconocer el impacto emocional que ese tipo de hecho dañoso genera en una persona, en el presente caso no hay lugar a su reconocimiento. La afectación moral compensable pecuniariamente ha de ser tan especialmente intensa efectivamente tan apreciable, que no todo contratiempo o descalabro económico pueda ser, moralmente compensado. La calidad de la persona, su vinculación personal o sentimental hacia el bien perdido, la procedencia del mismo, su originalidad, la imposibilidad física de reemplazarlo o sustituirlo, son entre otros, factores a tomar en consideración cuando en casos como el presente se pretende una indemnización de perjuicios morales de pérdida, desmejora, destrucción de un bien material.*

*Finalmente, la jurisprudencia ha decantado el asunto para llegar a aceptar que es posible indemnizar todo perjuicio moral, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales, siempre y cuando existan pruebas en esta materia independientes a la mera titularidad del derecho. En efecto, se ha indicado:*

*[L]a Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso. Para que haya lugar a la reparación del*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 1994, expediente 6828 C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de abril de 1994, expediente 9367, C.P. Daniel Suárez Hernández.

*perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba.*

*Y en similares términos, se explicó:*

*Solicita la parte demandante que se reconozca perjuicios morales a favor de los demandantes en atención al ‘profundo dolor y trauma síquico que produce el hecho de ver destruirse su casa de habitación, la cual ha conseguido con el esfuerzo y el trabajo de toda su vida’. En cuanto atañe específicamente a la procedencia del daño moral por la pérdida de bienes, cabe precisar que esta Corporación ha encontrado posible su reconocimiento y así lo manifestó en sentencia del 5 de octubre de 1989: (...). En relación con la prueba de ese daño moral, ha recalcado la Sala que: ‘... la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, sin que resulte suficiente para darlo por existente y en consecuencia, para considerarlo indemnizable con probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública...’*

*En ese orden de ideas, es preciso advertir que en la actualidad no existe obstáculo o razón alguna para no admitir la reparación del daño moral que podría causar la pérdida de bienes materiales, claro está, siempre y cuando aquél esté debidamente fundamentado con pruebas que acrediten su existencia y magnitud.<sup>13</sup>*

Ahora, como se vio, la jurisprudencia ha decantado que, en todo caso, no toda pérdida de un bien material debe ser compensada, pues, ello solo procede en la medida que aquella sea intensa, apreciable y acreditada, para hacerla merecedora de la indemnización. De ahí, que esta corporación haya admitido la procedencia de indemnización de perjuicios morales en eventos en que se ha demostrado dicho perjuicio.

En el presente proceso, la congoja moral se acreditó respecto de la demandante Ofelia Rivera de Contreras, en tanto que se allegaron testimonios de Israel Zapata y Melva Chapeño Casamachin, que dieron cuenta de la tristeza y desolación que produjo en ella la avería de su predio, de manera que se encuentra demostrado el perjuicio.

Por otro lado, en lo que toca con la tasación del perjuicio por daños a bienes

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 12 de diciembre de 2014, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicado: 50001233100020010024201 (31.188).

ocasionados en el marco de atentados contra instituciones estatales, esta corporación en casos anteriores ha estimado que en aquellos eventos donde se demostró la afectación parcial del predio de residencia, la indemnización corresponde a 10 SMLMV<sup>14</sup>, por tanto, esa será la suma que se reconozca a la actora.

## 7. DE LOS DESCUENTOS DE LAS AYUDAS HUMANITARIAS ENTREGADAS

En el proceso se obtuvo el informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas del 12 de agosto de 2015, en el que se indicó que a la demandante le fueron entregadas varias ayudas humanitarias, aunque no se especificó con fundamento en cuáles hechos.

En vista de ello, y en virtud de que existen pruebas de que sí se han entregado ayudas, se autorizará a las accionadas para que, de las indemnizaciones reconocidas por daño emergente en el presente proceso, se hagan los descuentos de aquellos apoyos económicos y materiales que se han entregado efectivamente a la actora; sin embargo, dicha autorización se limitará únicamente a aquellos beneficios que guarden relación con el atentado ocurrido el 9 de julio de 2011, pues, en caso de que tengan origen en hechos diferentes o no se pueda establecer la razón de su reconocimiento, se deberán pagar las sumas reconocidas en su totalidad.

Para el efecto, la accionada deberá obtener las certificaciones de las entidades encargadas de entregar los subsidios en las que deben constar los hechos por los cuales se entregaron. Este descuento no comprenderá las sumas dispuestas por perjuicios morales, es decir, sólo se aplicará frente al daño emergente.

## 8. COSTAS

El artículo 188 del CPACA, dispone: *“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”*. Mientras el artículo 365 del Código General del Proceso, señala: *“En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (...)”*

Dado que se cumple la previsión del numeral transcrito, se condenará en costas a las accionadas, las cuales ascenderán a la suma del (0.5 %) del valor de las pretensiones a las que se accede, por cada una de las instancias.

---

<sup>14</sup> Ver, entre otras, la Sentencia emitida el 28 de febrero de 2019, en el proceso con radicado 19001-33-31-001-2013-00318-01, actora: Filomena Barona de Betancourt y otros.

De conformidad con lo señalado en el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho deberán liquidarse por el juzgado de origen una vez quede ejecutoriado el auto que ordene estar a lo dispuesto por el superior, para lo cual deberá seguir las reglas previstas en la citada disposición.

### III. DECISIÓN

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

#### FALLA

REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán el 20 de septiembre de 2016, y en su lugar, disponer:

“PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL y a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, por los daños causados al predio propiedad de OFELIA RIVERA DE CONTRERAS el 9 de julio de 2011, en el municipio de Corinto, Cauca, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR, a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL y NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a pagar por concepto de DAÑO EMERGENTE la suma de TRES MILLONES NOVECIENTOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$3.798.946).

PARÁGRAFO: Del monto reconocido por concepto de daño emergente, la entidad accionada podrá descontar el valor que se le haya pagado efectivamente a OFELIA RIVERA DE CONTRERAS por conceptos de ayudas estatales, siempre y cuando estas tengan origen o fundamento en el atentado perpetrado el 9 de julio de 2011 en el municipio de Corinto. Para el efecto, las accionadas deberán obtener las certificaciones de las entidades encargadas de entregar los subsidios en las que deberán constar los hechos por los cuales se entregaron.

Este descuento no comprenderá las sumas dispuestas por perjuicios morales.

En caso de que se obtenga respuesta de la asignación de ayudas, se deberá actualizar con base en el IPC la suma entregada, desde la fecha de pago efectivo del subsidio y hasta el pago de la condena por el daño emergente que aquí se ordena.

TERCERO: CONDENAR, a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL y NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a pagar por concepto de PERJUICIOS MORALES el equivalente a DIEZ (10) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, a favor de OFELIA RIVERA DE CONTRERAS.

CUARTO: La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL pagará el 50% de las condenas y la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL el 50% restante. Sin embargo, ambos responderán frente a la parte actora en forma solidaria.

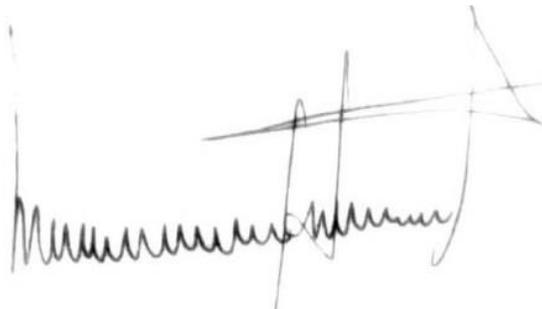
QUINTO: CONDENAR en costas a las entidades accionadas de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: REMITIR el expediente al Juzgado de primera instancia, para lo de su cargo.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

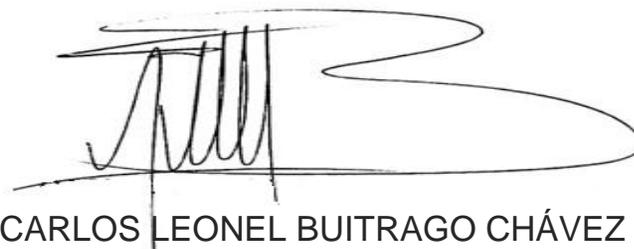
Los Magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ