



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA  
SALA ÚNICA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, once (11) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Proceso : 50 001 3331 007 2012 00147 01  
Acción : Reparación Directa  
Demandante : Blanca Eduarda Hernández Ardila y otros  
Demandado : Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y otros  
Providencia : Sentencia de segunda instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia del 14 de junio de 2018 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Blanca Eduarda Hernández Ardila y otras personas presentaron demanda contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, Municipio de Villavicencio, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio E.S.P. – Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio (fl. 1-69), en ejercicio de la acción de reparación directa.

Dentro de los **hechos** que se invocan, expresan que el 29 de junio de 2010 algunas personas que deambulaban por el sector de la Calle 39 No. 30-23 del barrio El Centro de Villavicencio percibieron olores que sugerían que algo se quemaba, que se le avisó a la Policía Nacional que oportunamente remitió al lugar una patrulla motorizada quienes verificaron los hechos y dijeron que no existía ninguna novedad o anormalidad.

Manifiestan que después se presentó una gran humareda, por lo que se llamó a la Policía Nacional y al Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de Villavicencio los que tardaron en llegar y que cuando arribaron al lugar apenas se encontraba el fuego en el almacén Surtitodo Del Llano, pese a los limitados elementos (Falta de equipos, máquinas inadecuadas o vetustas, falta de hidrantes, falta de una escalera que permita atacar el fuego desde las alturas, falta de carrotanques para abastecer la máquina extintora), la falta de agua y demás fallas para sofocar las llamas, los bomberos hicieron su mejor esfuerzo y casi logran extinguir el incendio cuando se les terminó el agua provisionada en las extintoras; por esta razón, requerían el uso de hidrantes que no existen en el sector, que se logró ubicar otros en el centro pero estaban dañados.



Aducen que finalmente al localizar uno en funcionamiento, la llave especial que se requería para abrir el paso de agua en la válvula estaba en poder de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio, que no colaboró con su entrega inmediata y por el contrario, tardó más de cuatro horas, impidiendo la utilización de este recurso para sofocar la conflagración, permitiendo que el fuego que ya venía siendo atacado cobrara vigor y se expendiera a locales contiguos y otros próximos, llegando hasta el local donde funcionaba el establecimiento de comercio Calzado Monicar, destruyendo en su totalidad los bienes allí dispuestos y sumiendo a la propietaria y a su familia en una situación ruinosa.

Como **pretensiones** solicitan que se declare responsables a las demandadas por los perjuicios morales y materiales ocasionados por la incineración del establecimiento de comercio Calzado Monicar en hechos ocurridos el 29 de junio de 2010 en Villavicencio, entre otras.

## **2. La contestación de la demanda**

**2.1.** El Municipio de Villavicencio (fl. 101-111) señala que la mayoría de los hechos no le constan, se opone a las pretensiones y como razones de defensa aduce que no se sabe qué provocó el incendio, que los hechos hacen referencia a la omisión, falta de ayuda y apoyo de la Policía Nacional a través de la patulla motorizada que llegó al almacén Calzado Monicar, la cual manifestó no existir novedad alguna pese a los fuertes olores a quemado; del Cuerpo de Bomberos de la ciudad que tardó en acudir al sitio para atender la emergencia, y de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado encargada del manejo de los hidrantes del sector los cuales no servían, y respecto del que servía no prestó su colaboración con la entrega inmediata de la llave para abrir la válvula, impidiendo la utilización de ese recurso para sofocar la conflagración, por lo que es claro que el Municipio no incurrió en ninguna omisión a través de alguno de sus agentes, y que no se cumplen con los presupuestos para que se configure su responsabilidad.

**2.2.** La Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional (fl. 112-128) se refiere a los hechos para manifestar que unos deben probarse, otros son ciertos, uno carece de fundamento y otro no es cierto; como razones de defensa expone que para el presente caso el título de responsabilidad que se presenta es el de falla del servicio y en consecuencia el demandante no sólo debe probar cómo se produjeron los hechos que supone constitutivos de la misma, sino cuándo y dónde ocurrieron ellos y conjuntamente probar el nexo causal; que frente a los elementos de la falla del servicio para el caso en concreto donde resulta incendiado el establecimiento de comercio Calzado Monicar no se encuentran acreditados, es decir no solo existe una duda en el nexo causal, sino que se puede observar que no existe participación u omisión alguna de la entidad entre el hecho generador y el resultado, por lo que las pretensiones no están llamadas a prosperar, y que para el presente caso se debe analizar la causal excluyente de responsabilidad de fuerza mayor o caso fortuito.



Plantea la excepción de "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*".

2.3. El Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio (fl. 129-240-140) se pronuncia frente a cada uno de los hechos para expresar que algunos no le constan, otros no son ciertos, uno no es un hecho, otro es cierto y los demás se atiende a lo que se pruebe; se opone a todas las pretensiones, y aduce que la entidad es una asociación privada, sin ánimo de lucro, que presta el servicio público bomberil que le corresponde al Municipio de Villavicencio en virtud del convenio suscrito anualmente con este ente territorial, en atención a que no cuenta con bomberos oficiales; que para determinar si se presentó falla en el servicio, se debe establecer previamente cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por parte de la entidad, debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación y qué era lo que podía exigírsele. Y que para el caso concreto no se establece que el Cuerpo de Bomberos de Villavicencio haya obrado en forma inadecuada y que no existió omisión alguna que pueda considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende, lo anterior teniendo como fundamento que la atención fue oportuna y que se contó con el personal y la maquinaria idónea para atender el caso, y que este es un servicio público de medio y no de resultado que está a cargo del Municipio de Villavicencio.

Presenta la excepción de "*Inexistencia de los elementos integrados de la responsabilidad*".

2.4. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio contestó la demanda de forma extemporánea.

### 3. La sentencia apelada

El Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio en providencia del 14 de junio de 2018 (fl. 785-797), negó las pretensiones de la demanda; consideró<sup>1</sup>:

"En tal orden de ideas, el Despacho no cuenta con los elementos probatorios suficientes que acrediten, de manera precisa, la falencia de los equipos de los carros de bomberos que acudieron a la emergencia presentada en el establecimiento comercial SURTITODO DEL LLANO, conflagración que alcanzó los locales vecinos y que conllevó a la incineración de varios establecimientos comerciales, entre ellos CALZADO MONICAR el día 29 de junio de 2010, así como tampoco quedó acreditada la falta de hidrantes en el sector o el suministro de agua para el momento de los sucesos. Lo que sí está acreditado es que el Cuerpo de Bomberos Voluntario de Villavicencio, recibió el apoyo de los bomberos de los municipios de Guamal, Acacias y San Martín, además del brindado por los bomberos de la fuerza aérea, aeronáuticos y de Ecopetrol, como también el apoyo del Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio,

<sup>1</sup> Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.



tal como se observó en los folios de minuta de los Bomberos de Villavicencio y del informe de incendio.

Vistos en conjunto los elementos probatorios descritos, resulta imposible imputarle el daño a las entidades demandadas cuando está demostrado: (i) que los bomberos sí combatieron el incendio, si no con el agua de los hidrantes, al menos sí con la que estaba almacenada en las máquinas disponibles el día de los hechos; y, (ii) que existían factores ajenos a la prestación del servicio que amenazaban la efectividad de sus labores, tales como el viento y la alta inflamabilidad de los elementos existentes en los establecimientos comerciales y de los materiales depositados en ellos, tal como se evidenció, en la investigación penal que adelantó la Fiscalía General de la Nación, en la que concluyó que: *"...el incendio se originó en el almacén SURTITODO DEL LLANO y la causa fue un corto circuito que generó un arco eléctrico en el segundo piso de la edificación, donde se encontraba la suficiente carga combustible y debajo punto de ignición (telas. Fibras de algodón, ropa) ... (...) Que el fuego se propagó a otras edificaciones de ayudado por la dirección del viento de la noche en que se ocurrieron los hechos y a la carga de combustible (telas, ropa, calzado) que se encontraba dentro de los almacenes afectados, además que el material (BAREQUE) en el que fueron construidas esas edificaciones; es de anotar que se tratan de casa muy antiguas y no presentan resistencia a las altas temperaturas generadas durante la conflagración ..."*.

Todo lo anterior lleva a concluir que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, en tanto que no existe certeza de que se haya producido una falla en el servicio de suministro de agua, y menos aún que se presentara falla de equipos atribuible al Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntario de Villavicencio, ni aún falta de hidrantes atribuible a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio, mucho menos a la Policía Nacional, entidad que concurrió en virtud de su deber de solidaridad con el hecho y de sus deberes constitucionales que les son propios de estos eventos. En consecuencia, la respuesta al segundo de los problemas jurídicos planteados es negativa".

#### **4. El recurso de apelación**

Los demandantes en su impugnación (fl. 799-818) indican que en el expediente obran elementos suficientes para declarar la responsabilidad de las entidades demandadas, como son los diversos testimonios y documentos que informan que la Policía Nacional a través de sus agentes conoció de los inicios de la conflagración sin desplegar una actividad consecuente que hubiera evitado los daños; que se acreditó la precaria dotación con la que contaba el Cuerpo de Bomberos de Villavicencio por falta de apoyo de la Alcaldía, dentro de ellos, la falta de un carro escalera que hubiese permitido la extinción eficiente del incendio, que si se hubiera contado con máquinas de extinción de incendios adecuadas, habría sido posible apagar la conflagración de manera rápida evitando la propagación en el sector y la producción de los daños en el establecimiento de comercio Calzado Monicar, y que fue necesario el apoyo de otros cuerpos de bomberos y de la aeronáutica civil, pero debió transcurrir un tiempo considerable y por esta razón el fuego se propagó.

Señalan que se probó la falta de suministro oportuno de agua, que está demostrado que la Empresa de Acueducto no provisionó sino hasta julio 30 de 2010 al Cuerpo de Bomberos la llave de paso de la caja al hidratante, herramienta fundamental para proveer agua en los lugares en donde se



presente una determinada emergencia, y que la ausencia de hidrantes generó toda una serie de circunstancias que contribuyeron a impedir la oportuna extinción de las llamas.

## **5. Trámite procesal en la segunda instancia**

Se admitió recurso de apelación (fl. 5. c.TAM) y se corrió traslado para alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público (fl. 6, c.TAM).

## **6. Los alegatos de conclusión**

**6.1.** La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional cita normas sobre la entidad y manifiesta (fl. 7-10 c.TAM) que la función de la Policía Nacional está encaminada a garantizar los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, a través de la consolidación de la convivencia y seguridad y el orden justo, así las cosas, es evidente que no le puede asistir responsabilidad por los hechos debido a que la atención del tipo de emergencia que comprende un incendio o conflagración, debe ser atendida por otros organismos que son competentes para ello, lo que no quiere decir que la institución eventualmente no acuda en apoyo en estos eventos.

Señalan que en cuanto a la responsabilidad de la entidad por el incendio del almacén Calzado Monicar y los daños colaterales que se ocasionaron a los demandantes, y que según se circunscribe en que habiendo sido la informada de una situación anómala en dicho establecimiento de comercio que hacía presumir el inicio de una conflagración pero no dio aviso en forma oportuna a los bomberos y de esta forma evitar lo ocurrido, no se inició ningún tipo de investigación penal y disciplinaria al interior de la Institución que diera cuenta de su responsabilidad, y los testimonios recibidos en el proceso no dan cuenta que la Policía Nacional fue informada previamente de la conflagración que lo destruyó, por tanto al no demostrar tal situación es imposible trasladarle la responsabilidad, primero porque nada supo y segundo porque los hechos aquí detallados y sobre los cuales se edifica la responsabilidad de las demandadas son funciones propias de los organismos de emergencia y no son facultades a cargo de la Policía Nacional, configurándose una falta de legitimación en la causa por pasiva.

**6.2.** Los demandantes (fl. 11-30, c.TAM) reiteran lo expuesto en el recurso de apelación.

**6.3.** La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (fl. 31-38, c.TAM) expresa que no deben acogerse los argumentos expuestos en el recurso de apelación, que en lo que tiene que ver con las sesiones desarrolladas en el Concejo Municipal de Villavicencio, estos debates son generosos en cuanto al bienestar de la comunidad, pero estas personas no estaban en el lugar de los hechos, no determinan lo real y concretamente ocurrido, no son testigos directos de los acontecimientos donde se afirma hubo falla en el servicio, se limitan a cuestionar, pero nada aportan sobre la omisión concreta y causalidad de la acción u omisión de los demandados



y particularmente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio; que el recurrente cuestiona en forma general y abstracta una falta de maquinaria y la no funcionalidad de los hidrantes, pero ello no se prueba, solo son dichos o rumores que no precisan la fuente, no dicen cuál fue la incidencia específica o concreta en la producción del daño, cual fue la omisión, qué determinó ese resultado, a lo que se agrega que ni siquiera son testigos de oídas, simplemente es un ejercicio crítico y genérico en un recinto político, pero no son prueba.

Aduce que los documentos periodísticos, recortes de prensa, apartes de varios diarios locales, con los cuales según los demandantes se demuestra que efectivamente hubo falla en el servicio, son solo esas notas periodísticas o recortes de periódico, pero no demuestran su contenido como tal y no existe testimonio que corrobore su contenido; que los testimonios con los que la parte demandante determina que sí hubo falla en el servicio y que las causas del daño son las que pretende se endilguen a los demandados, se contradicen, son de oídas y tienen imprecisiones, además, la dificultad de aprehensión de los hechos, por distancia, fuego, noche y otros factores, son determinantes a la hora de evaluarlos, y que estos tampoco cuestionan a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio.

Menciona que el testimonio de Daniel Hernando López Martínez pertenece a una persona que para el momento de los hechos hacía parte del Cuerpo de Bomberos y estuvo presente en el lugar del incendio, dada su labor, es una voz autorizada para afirmar lo que dice, y además tenía la percepción suficiente para categorizar su dicho, y con el que se puede encontrar que las autoridades contaron con los medios necesarios para atender la emergencia, y que el problema no fue la falta de agua, o la no funcionalidad o suministro de agua en los hidrantes. Sobre este punto agrega que es un factor de combustión extrema la mercancía que reposaba en los almacenes, telas, zapatos, y otros tantos, los cuales son un factor de propagación, fortalecimiento del fuego y fácil combustión.

## **7. El concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa.

## **CONSIDERACIONES**

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, la Sala decide de fondo el presente proceso judicial.

### **1. El problema jurídico**

Consiste en: ¿Procede revocar la sentencia impugnada, conforme con los planteamientos del recurso de apelación que radicaron los demandantes?



## 2. Análisis de aspectos procedimentales

**2.1. Sentencia de fondo.** El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración<sup>2</sup>.

**2.2. Sobre las excepciones. Las propuestas.** En el recurso de apelación no se planteó discusión expresa sobre el tema, por lo cual no amerita pronunciamiento en esta instancia. Y sobre **excepciones de oficio**, no se encuentra probada alguna para declarar (Artículo 164, C.C.A)<sup>3</sup>.

**2.3.** Se aportó al expediente la investigación con radicado No. 500016000564201002687 adelantada por la Fiscalía General de la Nación (fl. 585-706), referida a los hechos que aquí se cuestionan. Se le dará valor probatorio, pues fue pedida en la demanda (fl. 15), y decretada como prueba (fl. 196). Además, se cumplen los lineamientos que sobre el particular ha establecido el Consejo de Estado, toda vez que permaneció a disposición de las partes durante el curso del proceso para su respectiva contradicción, sin cuestionamiento alguno respecto de su contenido, se trata de pruebas conducentes, pertinentes y útiles para decidir el caso, así como las valoraciones que correspondan sobre los elementos probatorios, y los estándares de convencionalidad en este tipo de casos, entre los criterios aplicables (M.P. Hernán Andrade Rincón, 28 de julio de 2011, rad. 19001 233100019970200101, 20510, M.P. Danilo Rojas Betancourth, 11 de septiembre de 2013, rad. 410013310001994765401, 20601, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 3 de diciembre de 2014, 730012331 000 2004 0211301, 45433, M. P. Ramiro Pazos Guerrero, 31 de agosto de 2017, rad. 13 001233100020010149201, 41187).

**2.4.** Este proceso se recibió del Tribunal Administrativo de Meta para ser tramitado únicamente en cuanto a proferir la sentencia de segunda instancia; todos los demás trámites, incluido el de notificación, se harán en esa Corporación Judicial remitente.

## 3. Pruebas recaudadas y valoradas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

<sup>2</sup> Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, como jurisdicción, competencia, otros presupuestos exigidos y sin nulidades u otros trámites por decidir.

<sup>3</sup> C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente; CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, "a" es Anexo, "c.pr" es cuaderno de pruebas y "c.TAM" es el cuaderno del Tribunal Administrativo de Meta; si no se cita c., se hace referencia al principal.



- a. Certificado de matrícula mercantil del establecimiento de comercio Calzado Monicar expedido por la Cámara de Comercio de Villavicencio (fl. 21-22)
- b. Registros civiles de nacimiento de Blanca Eduarda Hernández, Jaime Herrera, Liliana Paola Herrera Hernández, Mónica Lorena Herrera Hernández, José Armando Vera Hernández y Juan Camilo Orozco Herrera (fl. 23-28, 489).
- c. Documentos de la Investigación penal No. 500016000564201002687 adelantada por la Fiscalía General de la Nación (fl. 29-37, 276-277, 585-706).
- d. Balance financiero de Blanca Eduarda Hernández Ardila, con corte a 28 de junio de 2010 (fl. 38-43).
- e. Certificación expedida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio (fl. 44).
- f. Registro fotográfico del establecimiento de comercio Calzado Monicar (fl. 45).
- g. Formulario de Registro Único Tributario del establecimiento de comercio Calzado Monicar (fl. 46).
- h. Certificación de presentación de la declaración del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros del periodo enero-diciembre de 2009 de Blanca Eduarda Hernández Ardila, propietaria del establecimiento de comercio Calzado Monicar y declaración (fl. 47, 256-257, 301-302).
- i. Recortes de periódicos (fl. 48-49, 51-65, 502-527).
- j. Informe de siniestro dirigido a Suramericana de Seguros el 1 de julio de 2010 (fl. 50).
- k. Oficios expedidos por la Policía Nacional sobre registro de llamadas el 29/06/10 y minuta de anotaciones (fl. 125-128, 288-291).
- m. Video del Cuerpo de Bomberos del Municipio de Villavicencio sobre la atención del incendio del 29 de junio de 2010 en la Zona Centro (fl. 136).
- n. Catastro de hidrantes del sistema de acueducto y anexos (fl. 175-192).
- o. Testimonios de José Francisco Hernández Cárdenas, Aydee Morales Rodríguez, Carlos Julio Acevedo Rojas, Jorge Eliécer Rodríguez Castillo y Daniel Hernando López Martínez (fl. 233-247, 280-285).



- p. Declaración de renta del año gravable 2009 de Blanca Eduarda Hernández Ardila (fl. 254-255).
- q. Documentos del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio sobre investigaciones internas, informe, solicitudes de contratos, minutas de guardia, inventario de hidrantes y otros (fl. 258-259, a.1).
- r. Oficios No. 077674 y No. 077673 del 9 de julio de 2014 expedidos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio sobre el manejo de hidrantes, plano de ubicación, fichas técnicas y anexos (fl. 261-271).
- s. Certificación del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio sobre el manejo de las llaves de hidrantes del sector centro de la ciudad (fl. 272-273).
- t. Certificación del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio sobre asistencia a un incendio estructural el 29 de junio de 2010 (fl. 278).
- u. Dictámenes periciales sobre los perjuicios causados a Blanca Eduarda Hernández Ardila, aclaración y complementación, y objeciones (fl. 304-324, 327-330, 364-372, 374-375, 381-391, 395).
- v. Certificación de registro Industria y Comercio, Avisos y Tableros, estados financieros e información de pago de Blanca Eduarda Hernández Ardila (fl. 417-421).
- w. Oficio No. 17000231441249 del 2 de noviembre de 2017 expedido por la Cámara de Comercio de Villavicencio sobre matrícula en el registro mercantil de Blanca Eduarda Hernández Ardila y anexos (fl. 454-467, 474-487).
- x. Actas No. 057, 107 y 121, Acuerdos No. 030 de 2008 y 127 de 2011 del Concejo Municipal de Villavicencio, y oficio del 15 de abril de 2009 expedido por el Municipio de Villavicencio (fl. 499-500CD).
- y. Contratos 563 de 2009, 273 de 2010, 518 de 2011, 195 de 2012 suscritos entre el Municipio de Villavicencio y el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios (fl. 501, 564-573, 22-40, a.1).
- z. Oficio del 10 de noviembre de 2017 expedido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio sobre la no existencia de investigaciones disciplinarias en la entidad (fl. 561-562).
- aa. Oficio del 14 de noviembre de 2017 expedido por el Municipio de Villavicencio sobre la no existencia de investigaciones disciplinarias en la entidad, censo de asentamiento humano, listado de comerciantes damnificados, revisión de cálculos de materiales para la reconstrucción de



locales comerciales incinerados, actas, resolución sobre calamidad pública, certificaciones, oficios, proyectos de ayuda humanitaria, decreto, informe y contratos, referentes al incendio del 29 de junio de 2010 en Villavicencio (fl. 574-580CD).

ab. Documentos remitidos por el periódico El Tiempo sobre incendio en Villavicencio en el año 1991 (fl. 582-584).

#### **4. El caso concreto**

Mediante la acción de reparación directa, la parte demandante considera que la Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional, el Municipio de Villavicencio, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio E.S.P y el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio son patrimonialmente responsables por los perjuicios que reclaman, pues en su criterio existió falla en el servicio por la no atención oportuna y adecuada ante el incendio que se presentó el 29 de junio de 2010 en el sector del centro de Villavicencio y que ocasionó la incineración y destrucción total del establecimiento de comercio Calzado Monicar.

El Juzgado de primera instancia negó las pretensiones, decisión que impugnaron los demandantes con el recurso que aquí se resuelve.

#### **4.1. Del Régimen de responsabilidad**

**4.1.1.** La Constitución Política de Colombia (C. Po) establece el centro general de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado, en el artículo 90, que consagra: "*El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste*".

Así culminó por ahora, luego de un largo proceso de discusión en donde estaban involucrados los más profundos temas de la sociedad, el reconocimiento expreso y normativo de la responsabilidad patrimonial que debía asumir el Estado, cuando por algunas circunstancias, se causaran daños antijurídicos a sus asociados. De manera que luego de una inicial etapa en donde no era pensable endilgar responsabilidad al Estado, el tema se fue aceptando hasta llegar, en nuestro caso, a la consagración constitucional de 1991 que se ha transcrito. Sin duda alguna, fueron valientes Jueces de todos los niveles los que han estructurado el estado actual del asunto, por cuanto de manera especial, ha sido de plena construcción jurisprudencial el avance logrado, con muy excepcionales casos fijados mediante Ley.



La responsabilidad patrimonial del Estado puede derivarse de múltiples causas, por lo que debe indagarse cuál produce el daño específico que se demanda, pues de ello depende el instrumento judicial de reclamo (Nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractual, grupo, reparación directa, popular, entre otros); para cuando se aduce causa extracontractual, se han estructurado varios regímenes o títulos de imputación que las agrupan teniendo en cuenta el tipo de acción u omisión, la naturaleza del hecho, u otras circunstancias especiales de que se trate en cada caso concreto<sup>4</sup>.

**4.1.2.** No está planteada discusión alguna en esta instancia sobre el régimen de responsabilidad, toda vez que las partes y el *a quo* coinciden en señalar, en lo que concuerda la Sala, el de falla del servicio, sobre el cual se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otras sentencias, M.P. Guillermo Sánchez Luque, 26 de noviembre de 2015, rad. 2000123-31-000-2003-00716-01, 34954, así como en la de M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 13 de mayo de 2015, rad. 760012331000200302909 02, 33.517: *"Al respecto, esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado, en varios pronunciamientos, que en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, en los que se imputa a la Administración una omisión derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio"*<sup>5</sup>.

De igual forma, para casos como el que aquí se debate, que se trata de un reclamo de naturaleza extracontractual, donde se aduce una inadecuada e inoportuna prestación de un servicio público por parte de entidades estatales, dicho régimen lo ha aplicado el Consejo de Estado, entre otras sentencias, M. P. Carlos Alberto Zambrano Barreta, rad. 730012331000 20010081401, 33607, 12 de noviembre de 2014: *"Dicho lo anterior, la Sala abordará el análisis de imputación tendiente a establecer si el daño antijurídico es atribuible o no al municipio de Ibagué, en solidaridad con Mabel Bibiana Wilches Amado, en los términos alegados por la parte demandante, toda vez que la falla en el servicio que se le atribuye se fundamenta en la ineficiente prestación del servicio de control urbano y en la inoportuna atención de la emergencia por parte del Cuerpo de Bomberos"*.

<sup>4</sup> Dentro de los varios regímenes existe el de riesgo excepcional, el de daño especial y el de falla del servicio, y para otro tipo de casos, el enriquecimiento sin causa, y la importancia de su adecuada selección radica en las consecuencias y obligaciones probatorias que genera cada uno para las partes. Su aplicación en cada proceso es de naturaleza compleja, pues puede darse que un mismo suceso exija que se analicen varios de los regímenes existentes, por lo que *eo iuris* (de derecho) no puede considerarse de antemano que algún tipo de hecho u omisión o actividad se enmarca *per se* (de por sí) dentro de un determinado y exclusivo régimen, como también lo precisa el Consejo de Estado, entre otras, en sentencias de M.P. Danilo Rojas Betancourth, 30 de enero de 2013, rad. 050012331-000-1997-0017601, 26201, 27 de septiembre de 2013, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, exp. 20011345, 28711 y M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 12 de febrero de 2014, rad. 66001233100020060067201, 40.802.

<sup>5</sup> En otra de sus sentencias (M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 28 de enero de 2015, Rad 05 001 23 31 000 2002 03487 01, 32912) consideró: *"En efecto, la falla del servicio, que es el criterio de imputación principal para establecer la responsabilidad del Estado, tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención –deberes negativos- como de acción -deberes positivos- a cargo del Estado; empero, para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es menester acreditar, a título de ejemplo, i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración"*.



#### 4.2. Los cuestionamientos a la providencia de primera instancia<sup>6</sup>.

Se revisa el texto del recurso de apelación para establecer los motivos de inconformidad y se extrae como conclusión, que cuestiona lo siguiente:

- Se probó que la Policía Nacional conoció de los inicios de la conflagración sin desplegar una actividad consecuente que hubiera evitado los daños; y se acreditó la precaria dotación con que contaba el Cuerpo de Bomberos de Villavicencio por falta de apoyo de la Alcaldía, dentro de ellos, la falta de un carro escalera y máquinas adecuadas, al punto que fue necesario el apoyo de otros cuerpos de bomberos y de la aeronáutica civil, pero debió transcurrir un tiempo considerable y por esta razón el fuego se propagó. Se probó la falta de suministro oportuno de agua, que la Empresa de Acueducto no provisionó sino hasta julio 30 de 2010 al Cuerpo de Bomberos de la llave de paso de la caja al hidratante, y la ausencia de hidrantes impidió la oportuna extinción de las llamas.

Los términos de la impugnación conducen a revisar de nuevo todo el expediente, en aras de acoger o desechar los cuestionamientos que se plantean en contra de la sentencia del Juzgado.

4.3. Para decidir si se declara la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas, procede analizar si se demostraron en el expediente los dos elementos necesarios para la estructuración de la falla del servicio, la existencia de un (i) daño, que debe tener la connotación de antijurídico, y la (ii) imputación -Fáctica y jurídica- del mismo a la Administración.

4.4. **El daño.** Los demandantes deben probar en el proceso la ocurrencia del daño, y que este sea antijurídico, toda vez que si no se acredita, no es dable continuar con el análisis del caso<sup>7</sup>.

Para la segunda instancia en cuanto a la ocurrencia del daño y su connotación de antijurídico que declaró el *a quo* no se planteó controversia, lo que se confirma aquí, pues se demostró la destrucción del establecimiento de comercio Calzado Monicar de propiedad de Jaime Herrera Romero, ubicado en la Calle 39 No. 30-23 barrio El Centro del Municipio de Villavicencio, por el incendio ocurrido del 29 de junio de 2010,

<sup>6</sup> Cuando se trata de resolver un recurso de apelación, y teniendo en cuenta que el principio *tantum devolutum quantum appellatum* (cuanto apela, tanto se decide) descansa sobre dos pilares: la congruencia y la facultad de disposición, significa que la segunda instancia -*ad quem*- deberá pronunciarse solo sobre aquellos cargos expresamente invocados contra la decisión del *a quo* (la primera instancia), pues frente a lo que no se cuestiona en la apelación, se tiene por aceptado y consentido; vale decir, que sólo es dable decidir y conocer aquellas circunstancias a las que ha limitado en forma concreta y expresa la apelación del recurrente, excepto cuando se trata de nulidades (art. 145, C.P.C; 137 del CGP), excepciones de oficio (art. 164, CCA; 180.6, 187 inc.2, CPACA), y sentencias inhibitorias o ilegales que se revocan y pueden ser desfavorables al apelante único, pues son temas que deben abordarse así no se planteen en el recurso de apelación; hay otras excepciones (M. P. Danilo Rojas Betancourth, 17 de noviembre de 2016, exp. 1999-0200801) derivadas (i) de la facultad del *ad quem* para manifestarse sobre aspectos implícitos de los argumentos de la apelación y, (ii) de los cuerpos normativos que le imponen el deber de pronunciarse de oficio sobre un asunto en específico también deben observarse principios de convencionalidad sobre cada tema particular.

<sup>7</sup> Ello por cuanto como lo considera el Consejo de Estado, es inoficioso e inocuo hacer otros análisis ante la ausencia del daño (M.P. Ramiro Pazos Guerrero, exp. 2007-00019, 37843, 29 de mayo de 2014 y M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, exp. 1998-01789, 31331, 28 de agosto de 2014, entre otras).



con el Acta de Inspección del 7 de julio de 2010 de la Policía Judicial dentro del caso No. 5000160005642010002687 (fl. 36-37).

Pero debe ser antijurídico.

Constituye un daño de esa naturaleza toda lesión o menoscabo de un interés legítimo protegido por el Derecho, sea patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación legal de soportar o su padecimiento no está justificado por el ordenamiento normativo.

Cuando el daño se produce sobre bienes o derechos respecto de los cuales existe protección normativa, deviene en antijurídico. En este caso, la propiedad privada está tutelada, es decir, protegida, por el ordenamiento jurídico interno (Preámbulo, arts. 1, 2, 13, 58, C. Po) e internacional (Declaración Universal de Derechos Humanos -art. 17-, Convención Americana sobre Derechos Humanos -art. 21, Ley 16/72-, entre otros), razón por la cual cuando a una persona se le priva parcial o totalmente de sus bienes, se está en presencia de un daño antijurídico, como es el caso referido a los demandantes, quienes por la pérdida de su establecimiento de comercio fueron privados de parte de sus pertenencias, constituidas éstas en los productos que tenían para el ejercicio de una de sus actividades económicas y de cuya utilización presente y futura se les frustró.

El daño antijurídico se consolidó, toda vez que perder de manera abrupta, anticipada y absoluta su derecho a la propiedad privada y al patrimonio, no puede tenerse como una carga normal, lícita, legítima y soportable permitida en nuestro Estado Social de Derecho; y en cambio, sí están todas las autoridades de Colombia obligadas a proteger los bienes de todas las personas, por expreso mandato constitucional, especialmente en el inciso segundo del artículo 2 de la C. Po., el artículo 58 que ordena que el derecho a la propiedad privada se garantiza, y a cuya protección obligan el deber de civismo, de unión, de convivencia humana y de solidaridad social, así como es un deber que también impone la C. Po (art. 13, 95-1, C. Po).

Por lo tanto, se probó el daño que se reclama, en su materialidad y en su antijuridicidad, así como también sus partes constitutivas: Ciertamente, pues está demostrada y es real la pérdida que se demanda; de carácter personal, porque lo sufrieron tanto la propia víctima como sus parientes demandantes; directo, en cuanto afectó a unos individuos dados, quienes sufren la consecuencia de la desaparición de su establecimiento de comercio; efectivo, pues los beneficios que gozaban con su propiedad no eran una expectativa de tenerse.

Es determinado, ya que el monto puede ser establecido con precisión; indemnizable, toda vez que tiene contenido económico, representado en el precio de los bienes perdidos; presente y también futuro porque constituye una disminución patrimonial actual con repercusión hacia adelante en el tiempo pues además de la afectación sufrida no se obtendrán los frutos que generaban y podían seguir produciendo; anormal ya que no está dentro de



las cuentas de alguien sufrir el deterioro abrupto de sus bienes por ese tipo de acciones por causas no normales al mero ejercicio económico que se hace o al solo hecho de poseer.

Lo cual constituye –El daño antijurídico– el primer elemento de la responsabilidad que se les endilga a las entidades demandadas; pero el que por sí solo, no tiene la virtud de hacerlas responsables, aún.

Es así, ya que ello no agota el estudio del caso, porque se exige abordar el análisis de si ese daño puede ser imputable a la Administración<sup>8</sup>.

**4.5. La imputación.** Se procede a establecer si el daño antijurídico que se demostró, es imputable y asignable en los aspectos fácticos y jurídicos al Estado y en caso de ser así, si lo es de manera específica y concreta a las entidades demandadas o a una o a varias de ellas.

**4.6.** En cuanto a la **imputación fáctica**, se establece que la ejecución del hecho que produjo el incendio, en ninguna de las pruebas aparece que lo hicieron agentes del Estado, ni se indica en parte alguna la posible participación de miembros de las entidades demandadas en tal situación; en la demanda no se hacen sindicaciones en dicho sentido hacia algún servidor público o a alguna autoridad estatal.

Se recuerda que los reproches a las demandadas son por omisiones e irregularidades del servicio.

Significa que no se les cuestiona la ejecución de actos dañosos directos en contra del establecimiento de comercio afectado, pues se limitan a efectuar reproches por las que consideran conductas negligentes.

Se desprende entonces, que no hay acción endilgable a las demandadas; es decir, no se probó imputación fáctica en su contra.

Como quiera que la ausencia de imputación fáctica por sí sola no es suficiente para impedir una posible declaración de responsabilidad, se procede a analizar si hay violación del deber jurídico en el caso.

**4.7. La imputación jurídica.** Se reitera que la acción del Estado no es la única forma de estructurar el elemento de imputación para la responsabilidad patrimonial de sus entidades, pues en determinados casos puede bastar con la prueba de la existencia de la imputación jurídica, como para algunos tipos de procesos lo ha consagrado el Consejo de Estado (M.P. Hernán Andrade Rincón 26 de febrero de 2015, rad. 20001233100020000 147301, 30.885).

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 17885, en la que expresó que solo bajo la premisa de la existencia del daño antijurídico se ha de “realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado”. A su vez, es el requisito que exige el artículo 90, C. Po.



Para el efecto, se debe tener en cuenta que existe regulación sobre las obligaciones y los procedimientos a cargo del Estado para la adecuada y oportuna prestación de los servicios públicos, con el fin de garantizar los fines esenciales del mismo, y a través de los cuales se busca el bienestar general y la calidad de vida de la población.

La Constitución Política prescribe (artículo 365) que *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (...) Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”,* y que su prestación se les asegura a todos los habitantes del territorio nacional.

De acuerdo con el párrafo precedente, el Estado debe asegurar la prestación de los servicios públicos de manera eficiente, de forma directa o a través de sus agentes, pero siempre conservando la vigilancia y el control de los mismos, pues son inherentes a la finalidad social del estado, y a través de los cuales se busca el bienestar general y la calidad de vida de la población.

Ley 322 de 1996 creó el Sistema Nacional de Bomberos a cargo de las Instituciones de Bomberos, estipuló que la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles es un servicio público esencial y que el Estado debe asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios; estableció las reglas para la prestación del servicio y además señaló el deber de la Nación en la adopción de políticas, planeación y regulaciones generales, la coordinación de los Departamentos y obligación de los Distritos, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas, a contribuir en la cofinanciación de proyectos tendientes al fortalecimiento de los Cuerpos de Bomberos Oficiales, o mediante celebración de contratos con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios para tal fin (Decretos 2211 de 1997 y 235 de 2000).

Así, es competencia de los Municipios, Distritos y Entidades Territoriales, entre otras, garantizar la prestación del servicio público de prevención y control de incendios, con eficiencia y capacidad de acción, conforme con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Artículo 288, C. Po.), y es un derecho de la población el acceso a dicho servicio y que su prestación sea de manera oportuna, pues en contrario, pondría en grave



riesgo la vida, la integridad personal, los bienes y el patrimonio de los habitantes del territorio nacional.

Sobre el reproche a la Policía Nacional, se debe tener presente que los demandantes no probaron que para el día de los hechos, se le hubiera informado a la Institución sobre el inicio de la conflagración; al contrario, dicha entidad allegó al expediente el oficio No. MD-SIES-29.11 del 26 de octubre de 2013 mediante el cual informa que en la base de datos del Sistema de Información para el Seguimiento y Control de Atención de Casos (SECAD) no aparece registro alguno de llamadas al 123, poligramas o acciones realizadas en cuanto a los hechos ocurridos el 29 de junio de 2010, solo se registró anotación en la minuta de canal de la Red Urbana donde se informó y coordinó apoyo con personal de Bomberos del Aeropuerto, Apiay, Fuerza Aérea y demás unidades para atender este requerimiento cuando se encontraba en consumación (fl. 125-128, 288-291).

En cuanto a los testimonios de José Francisco Hernández Cárdenas, Aydee Morales Rodríguez, Carlos Julio Acevedo Rojas y Jorge Eliécer Rodríguez Castillo que se recaudaron dentro del proceso (fl. 233-247), no son útiles para esta parte de la providencia, pues ninguno de ellos hizo referencia a que la Policía Nacional había tenido conocimiento de los inicios del incendio; solo se pronunciaron sobre los perjuicios que consideran sufrieron los demandantes, lo que escucharon y lo que pudieron observar al momento de los hechos.

Por lo tanto, no se demostró en el proceso omisión de la Policía Nacional.

Respecto de los cuestionamientos al Cuerpo de Bomberos de Villavicencio, señalan los demandantes como uno de los respaldos a este reproche de la sentencia impugnada, la noticia "*Voraz incendio que dejó pérdidas millonarias en Villavicencio Meta*" del 15 de enero de 1991; prueba solicitada por la parte demandante (fl 17) y que remitió al expediente el periódico El Tiempo (fl. 582-584). Sobre particular, este documento no es prueba de la falta de dotación que aducen se presentaba en el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio el 29 de junio de 2010; solo hace referencia a un acontecimiento que se presentó más de diecinueve años antes y que ninguna relación tiene con los hechos que aquí se cuestionan. O al menos, no la demostraron los demandantes.

Tampoco constituyen prueba de lo que afirman los demandantes, los recortes del diario Extra del 27 de agosto y del 2 de julio de 2010, el reportaje de RCN y el artículo de prensa Llanera.com publicado el 29 de junio de 2010 (fl. 48-49, 51-65, 502-557).

Ello por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico, las noticias difundidas en los medios de comunicación, ya se trate de voz como en las emisoras, imagen y voz como en la televisión o escritas como en los periódicos y revistas, o de cualquier formato en las diferentes plataformas digitales de que hoy se disponen, al momento de la valoración probatoria se toman



como indicios, y son elementos legalmente aportados y auténticos, más cuando es el medio de comunicación el que lo remite al expediente, entre otros escenarios. Pero no se les asigna la calidad de plena prueba, porque la noticia apenas registra una situación que se presenta en un momento dado, según lo que decida filmar, escribir o fotografiar quien maneje la cámara o el computador o aprecie el periodista respecto de la circunstancia de la que se ocupa, y por cuanto además no hay intervención judicial ni existe la formalidad del juramento de quienes publican; de ahí que son indicios y su contenido se somete al escrutinio del sentenciador, quien lo analiza en concordancia con las demás pruebas que se aportaron al expediente; por sí solas no sustentan una decisión judicial.

Sobre este tema, el Consejo de Estado (M. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 14 de septiembre de 2016, rad. 25000-23-26-000-2001-01003-01, 35969) consagra que *"Si bien (sic) la parte demandante también aportó recortes de periódico de los días siguientes a la caída del puente de la Autopista Norte con calle 122, la Sala recuerda que para valorar dichas pruebas, se requiere que hayan sido aportadas por el periódico o revista que las produjo, (sic) o la imposición de sello de autenticidad del editor que permitan al Juez tener certeza sobre el origen de las mismas. (...) Sobre el contenido de los informes periodísticos y el valor probatorio de los mismos, la Sala Plena de esta Corporación dijo: "Conforme el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil y a lo que ha sostenido la doctrina procesal, la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental. Sin embargo, en principio solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez"*.

Agregó dicha sentencia que *"En la jurisprudencia de esta Corporación existen precedentes que concuerdan con esta posición. Se ha estimado que las publicaciones periodísticas '...son indicadores sólo de la percepción del hecho por parte de la persona que escribió la noticia', y que si bien '...son susceptibles de ser apreciadas como medio probatorio, en cuanto a la existencia de la noticia y de su inserción en medio representativo (periódico, televisión, Internet, etc.) no dan fe de la veracidad y certidumbre de la información que contienen'. (...) Conforme a los planteamientos de esta Corporación, plasmados en la sentencia transcrita en precedencia, las aseveraciones contenidas en los referidos informes periodísticos no son demostrativas, por sí solas, de los hechos que se pretenden hacer valer a través de su aportación, en la medida en que sólo dan fe de la existencia de una nota periodística. Si lo que allí se dijo no cuenta con otro elemento de convicción que lo respalde, la noticia o informe periodístico no podrá constituirse en plena prueba del hecho"*.



De lo anterior se establece que procede admitir que un ejemplar de revista o periódico y la grabación audiovisual de un noticiero o programa de opinión emitido por un medio de comunicación, es auténtico; lo que no significa que debe tenerse como veraz la información que publica, pues debe analizarse en conjunto con las demás pruebas allegadas al expediente. Se agrega que el ejercicio de la libertad de prensa, que es distinta a la libertad de expresión, tiene limitaciones constitucionales de veracidad e imparcialidad, que no desaparecen aun por el importante papel de control social que realizan los medios de comunicación.

Así, las noticias allegadas al expediente carecen de respaldo por parte de las pruebas que se aportaron al expediente y no acreditan las falencias que plantearon los demandantes.

En cuanto al oficio del 14 de noviembre de 2017 del Municipio de Villavicencio, mediante el cual informó que suscribió con el Benemérito Cuerpo de Bomberos los contratos 563 de 2009, 273 de 2010, 518 de 2011 y 195 de 2012 (fl. 521), los que fueron allegados al expediente (fl. 564-573, 22-40, a.1), da cuenta solo de la suscripción de tales negocios jurídicos, pero no prueban en ninguna parte algún incumplimiento de los mismos y menos permiten auscultar incidencias para que se hubiera podido generar o impedido atacar de mejor forma la conflagración que se presentó el 29 de junio de 2010 en el sector Centro de Villavicencio.

Por su parte, se precisa respecto del testimonio de Carlos Julio Acevedo Rojas (fl. 241-244), quien informó: "*PREGUNTADO. Sabe usted qué tipo de personal, equipos y maquinaria utilizaban las entidades mencionadas para atender la emergencia. CONTESTO. Lo único que vi son el equipo de bomberos y los equipos que ellos cargan barras, palas, macetas y la Policía tenían vigilado estaba acordonado ahí*"; su propia manifestación no lo hace creíble al señalar falta de elementos de los bomberos, pues no se encontraba cerca del lugar del lugar, pues el sector de la conflagración estaba acordonado por la Policía Nacional y los particulares no podían ingresar al sitio del incendio.

De otro lado, en cuanto a las apreciaciones que se hicieron en el Concejo Municipal de Villavicencio en las sesiones del 30 de junio de 2010, acta No. 107, y del 14 de julio de 2010, acta No. 121 (fl. 500CD) referente al incendio que se presentó el 29 de junio de 2010, si bien dan cuenta de las necesidades económicas generales que tiene el Cuerpo de Bomberos del Municipio, pero no prueban alguna falla del servicio para el caso concreto y específico que aquí se debate. A lo anterior se suma que las falencias que se reseñaron en los discursos y planteó la demanda y el recurso de apelación fueron desvirtuadas con el oficio 076602 del 9 de julio de 2014 que remitió al expediente el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio en el que afirmó que "*el recurso técnico que atendió la emergencia era suficiente ya que no se trató de estructuras en alturas*" (fl. 258-259), y la certificación de esa misma entidad donde señaló que la



máquina de alturas no era necesaria para la emergencia (fl. 272). Estos documentos no fueron tachados ni se desvirtuaron en el expediente.

Así mismo, el Informe de incendio del 6 de julio de 2010 del Cuerpo de Bomberos Voluntario del Municipio de Villavicencio (fl. 18-21, a.1) y el Informe del investigador de campo del 27 de octubre de 2010 que se realizó dentro de la diligencia adelantada bajo el número de radicado 500016000564201002687 de la Fiscalía General de la Nación (fl. 614-622), permiten establecer que iniciada la conflagración, existieron varias causas distintas a las endilgadas omisiones e irregularidades del Cuerpo de Bomberos y del Municipio de Villavicencio, que se presentaron para impedir que fuera apagada en forma más rápida; dentro de ellas, los materiales combustibles sólidos textiles, el grado de carbonización de las maderas, productos adherentes a la combustión, la estructura que colapsó, los extintores de los locales no poseían sistemas de supresión o manejo de conatos o incendios como son zona hidráulica, detector de humos, sistemas de rocío de agua, ni alarma o sensores de movimiento, se trató de un incendio súbito generalizado, la rápida propagación por la dirección del viento de la noche, el bahareque, material de las construcciones, y casas muy antiguas sin resistencia a las altas temperaturas.

Por lo tanto, no prosperan los cuestionamientos del recurso de apelación contra la sentencia impugnada en relación con el Cuerpo de Bomberos y el Municipio de Villavicencio.

Sobre la que se aduce falta de suministro oportuno de agua, y de la llave de paso de la caja al hidratante, los demandantes se apoyan en las publicaciones del periódico Llano 7 Días del 1 y 2 de julio de 2010 y del Diario Extra del 2 de julio de 2010 (fl. 49-58), que como ya se determinó atrás, no constituyen plena prueba de lo que difunden.

Además, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio señaló mediante oficio 076602 del 9 de julio de 2014, que el manejo de las válvulas de paso de los diferentes sectores de la ciudad están a cargo de los fontaneros o valvuleros de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (fl. 258-259), y certificó que *"contaba con las llaves de hidrantes del sector centro de la ciudad, el problema radica en que no funcionaban por que el SUMINISTRO de agua hacia el sector estaba interrumpido, Bomberos dada la historia de vieja data de fallas en el acueducto de la ciudad, cuenta con 2 maquinas cisternas cada una con capacidad de 6.000 galones, que pueden abastecer 6 maquinas extintoras, estas maquinas cisternas se desplazaron al sitio de emergencia, la certificación y veracidad en cuanto a la falta de suministro de agua es competencia de la empresa de acueducto y alcantarillado de la ciudad"* (fl. 272-273) y que *"el recurso técnico que atendió la emergencia era suficiente ya que no se trató de estructuras en alturas"* (fl. 258-259).

Por su parte, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio en el Formato de sectorización de redes turnos de agua sector Centro y Virrey



del 29 de junio de 2010, consignó que "El sector centro estuvo cerrado del 1am a 5am por taponamiento en la Bocatoma de Quebrada Honda por fuertes aguaceros" (fl. 180).

También se allegó al expediente el documento en el que se consignó el movimiento de las válvulas el día de los hechos (fl. 188):

"5:00 Am contesto el inspector de línea.  
5:20 Am cerrada total la válvula de la esperanza y abierta 10 vueltas a la válvula de 20" ordenado por Omar Chavez por Emergencia centro  
(...) Am se le informa a las CP de Redes del popula y esperanza del bajo 0= De la quebrada.  
6:00 Am entran 1.300 lts/sgds de la quebrada inf. a los ing. Ricardo Arciniegas y Ing de Lineas y OP de redes.  
6:18 Am abierta total de valvula de la línea popular y esperanza.  
Los movimientos en las valvulas fueron coordinados con los OP de redes popular y esperanza"

De igual forma, la Empresa de Acueducto mediante oficio 077673 del 9 de julio de 2014 (fl. 270-271) señaló que según la Resolución 1096 de 2000, artículo 88, se determinó que se tendrá en cuenta que la presión requerida para la protección contra incendios puede obtenerse mediante el sistema de bombas del equipo del Cuerpo de Bomberos y no necesariamente de la presión en la red de distribución, y que en caso de incendio, esta puede obtenerse de un sistema distinto de la red de distribución.

De otro lado, Daniel Hernando López Martínez quien estuvo en el lugar de los hechos desempeñándose como bombero, en su testimonio (fl. 280-285) refirió que "PREGUNTADO. De acuerdo con su respuesta anterior indique si el cuerpo de bomberos tiene un procedimiento para el abastecimiento de agua mientras se surten con los hidrantes al que usted hace referencia. CONTESTO. Si, nuestro procedimiento inicial es que el maquinista cuando nota o recibe la orden del personal que se encuentra en la emergencia, es una emergencia grande, da aviso oportuno dejando un doble troque llenando la máquina de contra incendio y luego los otros vehículos de contra incendio se dirigen a ubicar los hidrantes de la ciudad haber cuál de estos nos suministra el agua. PREGUNTADO. De acuerdo con su respuesta anterior, indique cuantos doble troques tiene bomberos para el almacenamiento de agua. CONTESTO. El cuerpo de bomberos de Villavicencio, tiene 2 doble troques, cada uno con una capacidad de 6.000 galones de agua" y también expresó:

PREGUNTADO. Recuerda usted, de que hidrantes se surtieron para atender esta emergencia. CONTESTO. Recuerdo, que escuche por radio, que se dio la orden de ir a buscar un hidratante cerca, pero en ese momento no encontraron agua en el hidratante cerca al lugar de los hechos, por tal motivo, yo me encontraba dentro de la emergencia y fueron a ubicar otros hidrantes en la ciudad. PREGUNTADO. Indique, si las maquinas contra incendio, durante la atención de la emergencia tuvieron permanentemente agua para atender dicho incendio. CONTESTO. Las maquinas de bomberos tuvieron permanente agua, gracias al apoyo de otros cuerpo de bomberos, como la aeronáutica civil o los bomberos aeronáuticos, bomberos de algunos municipios cercanos. (...) Para el momento de la emergencia, el cuerpo de bomberos



contaba aproximadamente con 10 maquinas. Las características de las maquinas de contra incendio, algunas de ataque rápido de 350 galones, para incendio estructural de 1.000 galones, con una capacidad de bombas de contención para atender cualquier clase de emergencia. (...) Si, cuando llego al lugar de los hechos, encuentro una maquina de contra incendio de 1.000 galones de agua y la otra máquina, que se encontraba por el lado izquierdo de la estructura atacando otro candela o fuego que consumía material combustible y también es maquina contra incendio de 1.000 galones de agua. (...) PREGUNTADO. Considerando su experiencia en el Cuerpo de Bomberos, y su tiempo de servicio, informe, si las máquinas empleadas para la extinción del incendio eran nuevas o por el contrario tenían un tiempo de servicio considerable. CONTESTO. Nuestra responsabilidad hacia la comunidad de Villavicencio, es positiva, por tal motivo las máquinas de contra incendio de la institución están en mantenimiento preventivo continuamente (...) Literalmente eran nuevas, pero no todas”.

Se allegó al proceso por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio plano de ubicación de hidrantes en el sector Centro, en el cual se evidencia la existencia de los hidrantes identificados con los No. 39, 40, 41, 42, 45 y 46, cerca al lugar de los hechos, y la ficha técnica de cuatro de ellos, lo que demuestra la instalación y el buen estado de funcionamiento (fl. 263-269).

Así como también se recibió de la misma Empresa el oficio 077673 del 9 de julio de 2014 (fl. 270-271) en el que señaló que *“le asiste el manejo y regulación de los hidrantes en la ciudad de Villavicencio, por cuanto en el municipio el tema ha sido regulado por los PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, por lo que para la época de los hechos estaba vigente el Decreto 355 de 2000 (...) sin embargo es de resaltar que la EAAV ESP, le corresponde la guarda, mantenimiento y la verificación del funcionamiento de los hidrantes en la ciudad, pero no es la única entidad que los manipula, porque para tal efecto y en el caso de emergencia, el cuerpo de Bomberos de la Ciudad, también los usa, ya que cuenta con elementos para poderlos poner en operación, sin que tenga que esperar a que los operarios de la empresa utilicen las llaves destinadas para tales situaciones”*. Lo que coincide con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Villavicencio que mediante el citado oficio 076602 del 9 de julio de 2014 informó que la Institución maneja las llaves de los hidrantes (fl. 258-259) y certificó (fl. 272-273) que para el 29 de junio de 2010 tenía las del sector Centro de la ciudad, y con la declaración ya transcrita de Daniel Hernando López Martínez quien estuvo en el lugar de los hechos desempeñándose como bombero (fl. 280-285).

También se acreditó que para la atención de la conflagración se organizó un plan para contrarrestarla *“Se armó líneas de ataque tipo carretel para la extinción y 12 líneas de ataque de la misma con EL APOYO DE 63 bomberos que realizaron el ingreso forzado por la parte exterior elevada para la remoción y la extinción”*, y se dispuso de la suficiente maquinaria para atender la emergencia, pues al lugar de los hechos asistió las *“M-14 y M-7-M-12-M-4-M15-M-10”*, para un total de seis máquinas del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de Villavicencio, más el apoyo del Cuerpo de Bomberos de los Municipios de San Martín, Guamal, Acacías, y



los de la Aeronáutica Civil y la Fuerza Aérea Colombiana (fl. 18-21, a.1). Lo anterior lo ratifican los folios de minuta de registro de anotaciones del Cuerpo de Bomberos, en el que se consigna la entrada y salida de las máquinas (fl. 76-86, a.1).

Si bien se registraron pérdidas materiales en los establecimientos comerciales del sector, se encuentra plenamente establecido que no obedecieron a omisiones ni a irregularidades en el servicio a cargo del Cuerpo de Bomberos ni de las demás entidades demandadas, pues de todo lo que se expuso y se demostró, se encuentra que aquel contó con permanente suministro de agua para atender la emergencia que se presentó el 29 de junio de 2010 en el sector Centro de la ciudad, a pesar que para las 3:30 de la mañana, hora de inicio de la conflagración, había taponamiento del servicio de acueducto el cual se reinició a las 5:00 a. m., lo que no lo afectó por cuanto disponía del suficiente líquido en sus máquinas y recibió el apoyo oportuno de otras entidades bomberiles, como tampoco perturbó el servicio la falta de una llave, pues la Institución tenía las de todos los hidrantes cercanos, que funcionaron sin dificultad alguna; así mismo, la atención fue oportuna, toda vez que el aviso se le dio a las "03:28 hs" y la llegada del primer carro contra incendios M-07 al lugar de los hechos se produjo a las "03:30", dos minutos más tarde. Y se demostró que no hubo falla de hidrantes, ni de suministro de agua para atacar el incendio por el apoyo recibido de otras entidades estatales.

En consecuencia, los demandantes no probaron las diferentes circunstancias que planteadas en el recurso de apelación, consideran que fueron falla del servicio, mientras que en su lugar, se encuentra que están desvirtuadas en el expediente como se detalló en las consideraciones precedentes.

Con ello, se establece que no se demostró en el proceso que las entidades demandadas faltaran al cumplimiento del deber jurídico de proteger los derechos de la población, que su servicio falló en cuanto fuera defectuoso en la atención debida a la emergencia que se presentó, o se abstuvieran de intervenir o propiciaran el desenlace de las pérdidas económicas por las que se demanda; y en cambio, pudo determinarse que se prestó una oportuna reacción al incendio que ocasionó los daños por los que se demanda y se contó con la dotación necesaria para atender la emergencia en aras de garantizarle la protección de los bienes y el patrimonio de los comerciantes del lugar de los hechos, y que a pesar del esfuerzo desplegado, no se pudieron evitar las pérdidas (Artículos 2, 365, C. Po).

Conforme con lo expuesto, en el expediente no se acreditó que las demandadas incumplieron las exigencias, entre otras, de la Constitución Política (artículo 365), la Ley 322 de 1996, la cual establece las reglas para la prestación del servicio de público de prevención y control de incendios, los Decretos 2211 de 1997 y 235 de 2000, como lo señala el Consejo de Estado (M. P. Stella Conto Diaz del Castillo, 13 de noviembre de 2014, rad. 27001233100020030023301, 33727).



Significa que no se demostró el requisito de la imputación normativa, por lo que el daño antijurídico no es asignable a las entidades demandadas.

De manera que en este caso no surgió el imperativo patrimonial del Estado de responder, pues se reitera, faltó la prueba de una omisión a un deber impuesto legalmente; y no propiciaron las entidades demandadas el daño, tampoco fallaron en su posición de procurar la protección de los bienes de los comerciantes afectados, ni incrementaron el riesgo permitido con la creación de uno en Derecho desaprobado que se materializara en el resultado por el que se reclama.

Y se determina que no prosperan las diferentes circunstancias que integran los distintos cargos del recurso de apelación.

**4.8.** Así, a pesar del daño antijurídico que se probó, no se demostró que fuera propiciado por alguna acción, u omisión, o irregularidad, o falencia en el servicio de las entidades demandadas ante sus deberes jurídicos de la prestación del servicio público que les correspondía.

**4.9.** Por lo tanto, y ante el problema jurídico que se planteó, se responde que no procede revocar la sentencia impugnada.

## **5. Otras decisiones**

**5.1. Costas.** No se condena en costas por el trámite en esta segunda instancia, toda vez que de la conducta de las partes no se evidencia mala fe, ni son constitutivas de temeridad ni de abuso del derecho.

**5.2. Comunicación y remisión.** Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público en carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia del 14 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio.

**SEGUNDO. DECLARAR** que no hay condena en costas.

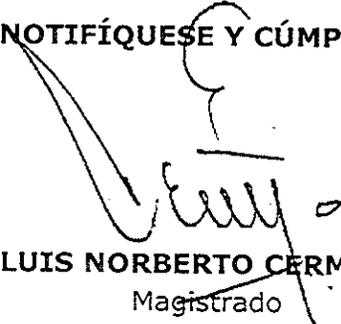


**TERCERO. ORDENAR** que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, (i) Se remita copia de esta providencia por correo -Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información, y (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

**CUARTO. ORDENAR** que en firme la presente providencia en el Tribunal Administrativo del Meta, se devuelva por la Secretaría de esa Corporación Judicial, el expediente al Despacho de origen-Juzgado de primera instancia, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada