

**ATAQUE TERRORISTA / POLICÍA NACIONAL / VÍCTIMA DE TERRORISMO / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR ATAQUE TERRORISTA / CAUSA EFICIENTE DEL DAÑO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO / IMPUTACIÓN FÁCTICA / IMPUTACIÓN JURÍDICA / TEORÍA DEL RIESGO EXCEPCIONAL / DAÑO / NEXO DE CAUSALIDAD / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RIESGO EXCEPCIONAL / MUERTE DE CIVIL / ATAQUE CONTRA MIEMBRO DE LA FUERZA PÚBLICA / HECHO DEL TERCERO / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHO DE TERCERO**

Los actores estiman que el ataque terrorista en el cual resultó muerto su cónyuge y su padre tuvo su causa puntal o de dirección contra los agentes y vehículos de la Policía Nacional, que se abastecían de combustible en una bomba de gasolina; que esos instrumentos del Estado se constituyen en elementos de riesgo para los administrados y sus bienes y, en consecuencia, el daño no jurídico sufrido por ellos debe ser indemnizado, porque esa conducta de riesgo fue causa eficiente en la producción de éste (...) El estudio de las imputaciones fácticas y jurídica se hará a partir de los ***elementos estructurales de la responsabilidad extracontractual por riesgo***. Así: Un riesgo de naturaleza excepcional para los administrados que aparece por la amenaza potencial contra los instrumentos de acción del Estado - instrumentales, humanos y de actividad - en época de desordenes públicos provenientes y propiciados por terceros que luchan contra el mismo Estado y que se concreta con el ataque real de esos instrumentos y la consecuencia refleja en los administrados (personas o bienes), que quebranta la igualdad frente a las cargas públicas. El daño a bienes protegidos por el derecho. El nexo de causalidad, entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado, con eficiencia de producir aquel (...) La responsabilidad patrimonial del Estado se ve comprometida cuando en ejercicio de sus actividades y obrando dentro del marco de las disposiciones legales, utiliza recursos o medios que colocan a los particulares o a sus bienes en situación de quedar expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional; éste dada su gravedad excede las cargas normales que deben soportar los particulares como contrapartida de las ventajas que resultan de la existencia de dicho servicio público. La Sala no desconoce que el daño en si mismo considerado no lo produjo el Estado, sino un tercero, pero si advierte que para su producción el mencionado riesgo sí fue eficiente en el apareamiento del mismo (...) El nexo de causalidad también se demostró; se explicó antes que el riesgo excepcional visto si fue eficiente o determinante en la producción del daño antijurídico, pues excedió las cargas que normalmente soportan los administrados como contrapartida de los beneficios de los servicios que presta el Estado: en este caso el de Policía. Todo lo anterior conduce a la Sala a desestimar los argumentos del a quo, porque sí se establecieron los elementos de responsabilidad por riesgo excepcional. Se advierte que el Tribunal seguramente llegó a la decisión denegatoria porque no interpretó adecuadamente los hechos de la demanda: no se imputó al Estado que él le dio muerte al señor (...) sino el riesgo excepcional suyo que fue adecuado en la producción de esa muerte.

**INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / PERJUICIO MORAL / PRUEBA DE LOS PERJUICIOS**

[P]erjuicios e indemnización: **Morales:** Probada como está la pérdida de afecto y el sufrimiento de los demandantes (...) como cónyuge e hijos de la víctima, respectivamente (...) se condenará a la Nación a indemnizar a cada uno de

aquellos en 1000 gramos de oro (...)

## **INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MATERIAL / PRUEBA DE LOS PERJUICIOS**

**Materiales:** Recuérdese que si no existiera prueba se presumiría legalmente, pues los cónyuges se deben alimentos de por vida y el padre también los debe a sus hijos hasta antes que adquieran su mayoría de edad.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

**Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ**

Bogotá D. C., diecinueve (19) de abril de dos mil uno (2001)

**Radicación número: 76001-23-25-000-1994-09875-01(12178)**

**Actor: MARIA MARGARITA CACERES ZAMBRANO Y OTROS**

**Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)**

I. Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra la sentencia proferida el día 26 de enero de 1996, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

#### **II. Antecedentes procesales**

##### **A. Actuación primera instancia**

##### **1. Demanda**

Fue presentada, mediante apoderado judicial, **el día 24 de marzo de 1994**, por Carola María Niebles Cáceres y María Margarita Cáceres, *ésta en nombre propio y en representación de su hijo menor Alexis Mauricio Niebles Cáceres*; y dirigida contra dos entidades públicas: la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) y el Municipio de Santiago de Cali (*fols. 9 a 25 c. 1*).

##### **a. Pretensiones:**

“A. Se declare a la NACIÓN COLOMBIANA - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI solidariamente responsable POR LOS PERJUICIOS causados a los demandantes MARGARITA MARIA CACERES ZAMBRANO DE NIEBLES, CAROLA MARIA NIEBLES CACERES, ALEXIS MARIA NIEBLES CACERES, CON LA MUERTE DEL SEÑOR ALEXIS

NIEBLES DE ALBA, *ocurrida el día 02 de abril de 1992 por faltas imputables a las entidades demandadas.*

B. Que como consecuencia de la anterior declaración: LA NACIÓN - MINISTERIO DEFENSA NACIONAL - LA POLICIA NACIONAL - EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI deben pagar solidariamente a los demandantes MARGARITA MARIA CACERES DE NIEBLES, CAROLA MARIA NIEBLES CACERES, ambas mayores de edad, vecinas de Cali, y ALEXIS MAURICIO NIEBLES CACERES menor de edad (actúa representado por su señora madre) y vecino de Cali:

1. La totalidad de los perjuicios morales y daños materiales (lucro cesante y daño emergente) que les fueron causados con la muerte de su esposo y padre ocurrida al estallar una bomba el día 01 de abril de 1992 en esta ciudad de Cali:

a. Los daños morales no es necesario demostrarlos pues continuamente ha dicho la jurisprudencia que estos se presumen y desde ahora los taso en 2.000 gramos de oro fino para cada uno de los demandantes.

b. Los perjuicios materiales se demostrarán en este proceso o posteriormente por el procedimiento señalado en los artículos 135, 136, 137 y 308 del Código de Procedimiento Civil, estos perjuicios son:

Lucro cesante que es el dinero (más los intereses que estas sumas produzcan) que los demandantes han dejado de percibir desde la muerte de su esposo y padre quien suministraba todo el dinero que esta familia necesitaba para subsistir y deberá cancelarles tasando esta indemnización desde el día de la muerte de Nieves hasta la vida probable de la viuda determinada de acuerdo a las tablas de mortalidad aplicadas por las compañías de seguros que legalmente funcionan en Colombia y hasta el día en que el menor ALEXIS MAURICIO alcance la mayoría de Edad.

C. Que la NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL, EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI deben pagar a mis poderdantes el valor de los perjuicios MORALES Y MATERIALES en pesos que tengan el mismo valor adquisitivo que tenían el día de los trágicos hechos en que los demandantes perdieron a su esposo y padre, es decir teniendo en cuenta la devaluación de la moneda, todo de acuerdo al índice de precios al consumidor que certifique el DANE.

E (sic). Condénese a pagar intereses a las entidades demandadas.

F. Condénese a las entidades demandadas a cancelar los gastos del proceso y las agencias en derecho

G. Todo pago se imputará primero a intereses.

H. LA NACIÓN COLOMBIANA - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL - EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI darán cumplimiento a la Sentencia dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que tenga conocimiento del fallo y de su ejecutoria" (fols. 9 a 11 c.1).

**b. Hechos:**

“1. Durante el primer trimestre de 1992 – es decir en 90 días asesinaron más de 15 policías en el Departamento del Valle del Cauca.

14. Los nombres de algunos de los policías asesinados a manos subversión son:

- Pedro Páez
- Armando Cárdenas
- Luis A. Castañeda
- Abelardo Loaiza
- José Mezu
- Alonso Diomedes
- Andrés Marín
- José Vargas
- Carlos Murillo
- Luis Fernando Lanch
- Alvaro Marín
- Juan Montiel
- Enrique Sanjuán
- Reinaldo Salinas

Todas las muertes de los uniformados se atribuyeron a acciones de la Guerrilla, responsabilizando expresamente a la Coordinadora Guerrillera.

3. En la última semana de marzo de 1992 estallaron 4 petardos que causaron daños de bastante consideración al Banco Anglocolombiano (dos bombas) y Bogotá de Cali y Bogotá de Florida Valle, estas acciones se atribuyeron igualmente a acciones e la guerrilla.

4. El primero de abril de 1992 estalló una bomba camuflada en una olla en las que habitualmente se vende mazamorra en un triciclo, causando la muerte instantánea a tres policías mas, dejando heridos a 13 civiles algunos de los cuales fallecieron en los siguientes días.

5. El ataque dinamitero ocurrió en la estación de gasolina situada en la carrera 15 entre calles 22 y 23 de Cali, el día 1 de abril/ 92 a las 7:30 p.m. (sic)

6. En el momento de la explosión la estación de gasolina estaba atestada de agentes de la policía y de carros y motos de la institución **por que desde hacia largo tiempo la policía se abastecía de gasolina en esa estación.**

7. Nuevamente este ataque se atribuyó por parte de las autoridades de la Coordinadora Guerrillera, más propiamente al comando ‘Gloria Elsa Rodríguez’.

8. El señor ALEXIS NIEBLES era empleado de la Contraloría Municipal de Cali, y en esta calidad fue enviado por su superior a la estación de gasolina citada a ejercer sus funciones.

9. Precisamente el 01 de abril/ 92 era el primer día que NIEBLES ejercía sus funciones de auditoría en la bomba de gasolina tantas veces citada.

10. Como consecuencia del estallido de la trici - bomba el señor ALEXIS NIEBLES sufrió graves heridas que le ocasionaron la muerte el día 02 de abril/ 92.

11. *El señor ALEXIS NIEBLES, fue casado con la señora MARGARITA CACERES, ceremonia que se celebró el día 12 de febrero/ 73, durante su vida fue un hombre responsable, dedicado a su hogar, a su familia, un amantísimo esposo, y un padre ejemplar, un empleado capaz, en fin un hombre ejemplar para la sociedad*

12. *Dentro del hogar NIEBLES CACERES trajeron al mundo dos hijos de nombre CAROLA MARA NIEBLES y ALEXIS MAURICIO NIEBLES quien en la actualidad es menor de edad.*

13. *ALEXIS NIEBLES durante los últimos años de su vida fue empleado de la Contraloría Municipal de Cali, y en las horas de la noche se dedicaba a pasar trabajos como tesis en máquina.*

14. *Todo el dinero que devengaba como empleado público y como mecanógrafo privado lo dedicaba a su hogar, del cual era guía, timonel, roble, conductor.*

15. *El hogar quedó sumido en la tristeza el llanto y el dolor a causa de la pérdida del esposo y padre modelo". (fols. 11 a 13 c.1).*

## **2. Actuación procesal.**

La demanda fue admitida por auto el día 29 de abril de 1994 notificado en legal forma al señor alcalde del municipio de Santiago de Cali el 3 de junio de 1994 y al señor Comandante de la Tercera División del ejército con sede en Cali el día 20 de junio de 1994 (fol. 26 c.1).

Uno de los demandados, el Municipio de Cali constestó la demanda mediante apoderado judicial; solicitó se declare no responsable porque el hecho que generó la muerte de Niebles de Alba no lo causó el municipio ni un agente suyo; finalmente, hizo referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado en la cual se ha reiterado que es un absurdo que se pretenda exigir del Estado la protección individual hasta el último riesgo y hasta la más imprevisible amenaza porque esto constituiría una nueva versión del estado gendarme; que *"si bien el principio constitucional dice que 'las autoridades de la república están constituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes.' de esto no se puede colegir que el Estado asuma una posibilidad de resultado, de seguridad, pues en tales circunstancias estaría obligado a responder por todas y cada una de las muertes violentas que en un país como el nuestro se suceden a diario"* (fols. 33 a 38 c.1).

El otro demandado, Nación (Ministerio de Defensa Nacional) reiteró aquella jurisprudencia y, además, adujo que no posible responsabilizarla por un daño que provino exclusivamente de un tercero como fue el grupo subversivo "Gloria Elsa Rodríguez" de la Coordinadora Guerrillera; que es a éste al cual debe imputarse responsabilidad (fols. 42 a 44 c.1).

Luego, el día 9 de agosto de 1994, el Tribunal decretó las pruebas solicitadas por la parte actora (fols. 46 a 49 c.1).

El día 30 de julio de 1995 se realizó la audiencia de conciliación, la que fracasó porque el demandado no tuvo ánimo conciliatorio (fols. 127 c.1).

Vencido el término probatorio el día 13 de septiembre de 1995, se dictó auto de traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para efectos de sus alegaciones finales (fol. 129 c.1). El demandante no presentó escrito.

Los demandados, **Municipio de Cali** y **Nación Colombiana**, allegaron sus escritos, cada uno por separado, en los cuales solicitaron la denegatoria de las pretensiones de la demanda, reiterando el contenido de sus memoriales de contestación (fols. 138 a 145 c.1).

Por su parte, el agente del **Ministerio Público** expuso el criterio según el cual se deben despachar en forma desfavorable las súplicas de la demanda porque no se demostraron los hechos de la demanda, tales como: a) que un número aproximado de 15 policías perdieron su vida por ataques guerrilleros en los seis meses anteriores a los hechos que se investigan; b) que en el sitio donde explotó la bomba, se suministraba regularmente combustible a los uniformados y c) que el hecho ocurrió por una falla del servicio, causada en la falta de previsión de evitar que la bomba se dirigiera al estamento policial (fols. 130 a 137 c.1).

### **3. Sentencia apelada.**

Denegó las peticiones de la demanda porque no se probaron los antecedentes fácticos; con las pruebas procesales obrantes no se logra establecer:

- *la existencia de un contrato de suministro, celebrado entre la Nación y la gasolinera, que sirviera para demostrar otro hecho, como sería que en la gasolinera en la cual ocurrió el hecho los policías estaban obligados a cargar combustible en un solo sitio, coincidiendo todos en la llegada a una misma hora; y que*
- *los grupos guerrilleros se ensañaron contra quince agentes de la fuerza pública; que, por el contrario, reposan constancias expedidas por la Sección de inteligencia de la policía metropolitana de Santiago de Cali donde se indica que el fallecimiento de los agentes se debió a accidentes de tránsito y muerte natural.*

Destacó que sólo se demostró el daño, sin vinculación a una falla en el servicio y que por tanto tampoco se demostró el nexo de causalidad (fols. 146 a 156 c.1).

### **4. El recurso de apelación.**

Fue interpuesto por la demandante con la finalidad de obtener revocatoria del fallo y resolución favorable a sus pretensiones; indicó que el fallo apelado no está acorde con la realidad probatoria porque las pruebas aportadas regular y oportunamente las cuales:

*“nos demuestran que el atentado se produjo porque allí precisamente se encontraba gran numero de policías abasteciendo los vehículos de combustible, como se demostró desde hacia largo tiempo que esa bomba de gasolina era utilizada por la policía para esa labor, esa circunstancia fue lo que llevo a la subversión a dinamitarla”* (fols. 160 y 161 c.1).

### **B. Actuación segunda instancia.**

El Tribunal, mediante auto del día 26 de abril de 1996, concedió el recurso de apelación el cual fue admitido por el Consejo de Estado, el día 6 de agosto de 1996 (fols. 162 y 168 c.1).

Posteriormente, mediante auto del día 11 de octubre siguiente se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión y rendir concepto por escrito; todos, salvo la Nación, guardaron silencio (fols. 170 y 177 c.1).

La Nación solicitó confirmatoria de la sentencia apelada con criterio similar al expuesto en los demás memoriales suyos en los cuales, con base en la jurisprudencia, se destaca que al Estado no puede exigírsele imposible; además expresó que sí había dispuesto vigilancia especial, para contrarrestar cualquier acto delincuencia, en los sitios de mayor afluencia de público como iglesias, centros deportivos, grandes almacenes, centros comerciales, bancos y entidades financieras, grandes espectáculos y que no esperaba que el narcoterrorismo dirigiera sus acciones hacia pequeñas zonas residenciales o de comercio (fols. 172 a 174 c.1).

***Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado y los presupuestos procesales se encuentran satisfechos se procede a decidir previas las siguientes,***

### **III. CONSIDERACIONES.**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia proferida, el día 26 de enero de 1996, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

#### **A. Hechos Probados**

1. El **día 12 de febrero de 1973**, en la ciudad de Barranquilla contrajeron matrimonio católico los señores Alexis Manuel Niebles de Alba y Margarita de Jesús Cáceres Zambrano (*Registro civil fol. 7 c.1*) De esta unión nacieron Carola María Niebles Cáceres el **día 28 de abril de 1974** y Alexis Mauricio Niebles Cáceres **el día 6 de julio de 1976** (*registros civiles de nacimiento, fols. 4 y 5 c.1*).

2. El **día 1 de febrero de 1991** el señor Alexis Manuel Niebles de Alba ingresó a laborar a la Contraloría Municipal de Cali en el cargo de auxiliar de auditoria con una asignación mensual de \$172.000 (*documento público, constancia expedida por la Contraloría Municipal de Cali el 4 de septiembre de 1992, fol. 6 c.1*).

3. El **día 12 de enero de 1995** mediante oficio el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia informó que durante el lapso comprendido entre el 31 de diciembre de 1991 y el 30 de marzo de 1992 tuvieron ocurrencia actos terroristas en la ciudad de Cali, así:

- El **día 30 de enero de 1992**, a las 12:30 P.M., fue desactivado por el grupo de explosivos de la Policía Nacional, un petardo de bajo poder explosivo que se encontraba en el techo de la residencia de un particular ubicada en la calle 47 N # 5ª-34 barrio La Flora.

- *El día 29 de febrero de 1992 a las 8:00 P. M., explotó una bomba en la subestación de Policía del Primer Distrito ubicado en la calle 82 con carrera 7 D del barrio Alfonso López, causó daños materiales en el techo de la subestación, paredes y techo de un local adyacente donde funciona la biblioteca pública.*

- *El día 2 de marzo de 1992 a las 11:50 P. M., explotó una granada de fragmentación en una residencia particular ubicada en la calle 2 B No. 71ª-11, bloque C, apartamento 202, artefacto que fue lanzado por dos sujetos que se movilizaban en una moto.*

- *El día 4 de marzo de 1992 a las 12:15 P. M., explotó una bomba de alto poder en el sindicato de trabajadores del Municipio de Yumbo, ubicado en la calle 5 No. 20-20, resultaron cuatro personas lesionadas levemente.*

- *El día 7 de marzo de 1992 a las 9:00 A. M., fue activada una carga de alto poder explosivo en el cerro de las Tres Cruces, en las torres de transmisión telefónica de TELECOM, trajo como consecuencia que el departamento del Valle quedara sin servicio de discado directo nacional e internacional.*

- *El día 17 de marzo de 1992 a las 8:10 P. M., fue desactivado un petardo compuesto por una libra de dinamita en el colegio Inglaterra Real, ubicado en la carrera 9 No. 4-45. En la misma fecha la Policía Metropolitana halló 50 kilos de dinamita amoniaca así como planos del estadio y de la Gobernación del Valle, dentro de un vehículo Mazda 323, hurtado el día anterior, que se encontraba en la transversal 39 con diagonal 29, cerca al estado de fútbol Pascual Guerrero.*

- *El día 27 de marzo de 1992, a las 9:40 P. M., explotó un petardo de bajo poder en la sede de acción social del Directorio Conservador, ubicada en la carrera 74 No. 26ª-20, artefacto que fue lanzado por dos sujetos desconocidos que emprendieron la fuga.*

- *El día 28 de marzo de 1992 a las 3:00 A. M., fue lanzada una granada de fragmentación PBR-80 de fabricación americana a una residencia particular, ubicada en la calle 8 No. 24F-13, por dos sujetos que se movilizaban en una moto, se causaron daños materiales.*

- *El día 29 de marzo de 1992 a las 8:45 P. M., fue lanzado un petardo contra la sede el Banco Anglo Colombiano, ubicado en la avenida 6 N con calle 26 N, por dos sujetos que se movilizaban en una moto de alto cilindraje, se causaron destrozos a la edificación. En la misma fecha la Policía constató que, a las 11:30 P. M., había sido dinamitada la recámara 87 del cable coaxial de TELECOM que produjo aislamiento del sistema de discado directo nacional, este acto fue reivindicado por las FARC (documento público, fols. 110 a 113 c.2).*

4. El **día 1 de abril de 1992** a las 7:40 a.m., explotó una bomba de alto poder activada por el sistema de ignición eléctrica **de tiempo con reloj**, que se encontraba en el interior de una olla, transportada por un triciclo mazamorrero que se detuvo en la estación de servicio ESSO, **“cuando los vehículos de la policía realizaban el tanqueo diario”**. Como consecuencia, murieron tres agentes de policía y resultaron lesionados trece más. Así mismo resultaron heridos siete civiles, entre los cuales se encontraba Alexis Niebles de Alba. La explosión causó daños a tres camionetas marca LUV y tres motos marca Honda, propiedad de la Policía Nacional. Los hechos fueron atribuidos a la célula urbana Gloria Elsy Rodríguez de las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de



Colombia, FARC, según llamada anónima hecha a la cadena Radial Caracol (documento público, oficio # 3613/DAS.VAC.C.I del Departamento Administrativo de Seguridad (D.A.S.) del Valle, fols. 126 a 129 c.2).

Sobre la ocurrencia de los mismos hechos el jefe de la división de inteligencia interna y externa del D.A.S., certificó lo siguiente:

*“En lo referente a la explosión de una bomba en una Estación de Gasolina en la ciudad de Cali, el 01-ABR-92, aparece el siguiente registro, extractado del Boletín Informativo de la Policía Nacional No. 0093 del 02 de abril de 1994.*

94-ABR-01. CALI (Val). Bandoleros pertenecientes a la cuadrilla urbana “Gloria Elsa Rodríguez” de las FARC, activaron una carga explosiva en la estación de servicio ESSO, ubicada en la carrera 15 con calle 23, zona diez de la citada ciudad, **en momentos en que se aprovisionaban de combustible varios vehículos de la Policía Nacional**, dejando como resultado tres (03) agentes asesinados y un (1) particular; 13 agentes más heridos y 6 particulares, así como la destrucción de tres (3) motos y varios vehículos. ( ). Fueron asesinados los agentes de la Policía BUITRAGO BURITICA PEDRO NEL, MONTENEGRO MONTAÑO JHONY GERARDO y LAGOS CAMACHO OLMER JAIME; así mismo el particular **NIEBLES ALEXIS** (negrillas fuera de texto original) (documento público, oficio # 2027 /DAS.DGI. del D.A.S., fols. 89 a 91, c.2).

Por su parte, el jefe de inteligencia SIJIN MECAL informó que el atentado ocurrió en la estación de servicio ubicada en la carrera 15 con calle 23 **“en el momento que el personal de la policía se disponía al tanqueo diario”**. Respecto a los posibles autores del hecho destacó que de acuerdo con un comunicado emitido por la célula guerrillera “Gloria Elsa Rodríguez” red urbana militar de las “FARC-EP”, dicha organización se atribuyó los siguientes atentados:

- “ - Destrucción del cable coaxial de TELECOM.
- Bomba que explotó en el banco Anglocolombiano
- Bomba contra el Banco de Bogotá en Florida Valle
- Voladura del oleoducto trans-andino en Mulatón Yumbo
- Sabotaje al ingenio del Cauca

**Emboscada a policías, estación de servicio de la carrera 15 con calle 23” (documento público anexo al oficio # 0353 INTIN SIJIN MECAL remitido al Tribunal mediante oficio # 1500 UIRPJ SIJIN MECAL, fols. 50 y 51, 58, 62 a 66, c.2)**

**Respecto a los móviles del atentado en el informe de investigación rendido por los miembros de la Policía Nacional y dirigido al Jefe de unidad investigativa de orden público, se informó:**

**“MÓVILES: Atentado terrorista contra personal de la Policía Nacional adscrito ( ) a la Policía Metropolitana de Santiago de Cali” (documento público anexo al oficio # 1472 U.P.J. Homicidios remitido al Tribunal mediante oficio # 1500 UIRPJ SIJIN MECAL, fols. 50, 68 a 75, c.2)**

5. El **día 1 de abril de 1992** el señor Alexis Niebles de Alba falleció en la ciudad de Cali a consecuencia de politraumatismo severo por fracturas de ambos

húmeros y de pierna izquierda, laceración esplénica y renal, pérdida extensa de tejidos blandos en tórax, abdomen y miembros; falleció debido a shock hipovolémico (*documentos públicos, registro civil de defunción de la Notaría Doce de Cali; certificado individual de defunción del DANE y acta de necropsia ML-92-0825 fol. 8 c.1 y fol. 5, 84 y 86 c.2*).

6. Los **días 8 y 11 de noviembre de 1994** los señores Jefe de la Unidad Investigativa Regional de Policía Judicial y Coordinador de la Unidad Investigativa SIJIN MECAL informaron, mediante oficios 1500/UIRPJ SIJI MECAL y 1670, que en el primer trimestre del año 1992 sólo fallecieron en forma violenta cinco agentes por causas naturales, accidente de tránsito y arma de fuego, ninguno en enfrentamientos con grupos subversivos (*documento público, fols. 50, 51 y 55 c.2*).

7. El **día 19 de enero de 1995** la jefe división para negocios judiciales del Ministerio de Defensa Nacional remitió, con oficio 00097, el listado de personal de la Policía Nacional muerto en acciones subversivas durante los primeros tres meses de 1992, del cual se deduce que de los 35 agentes que perdieron la vida en asalto a las poblaciones o ataques a sus instalaciones, ninguno estaba vinculado al cuerpo policial del Valle del Cauca o de la ciudad de Cali (*documento público, fols. 108, 109 y 125 c.2*).

8. El **día 24 de enero de 1995** el Tribunal recepcionó la declaración de Piedad Velasco Sánchez quien manifestó que conoció personalmente a Manuel Niebles de Alba y a la cónyuge e hijos de éste porque les vendía calzado; que esta familia tenía buenas relaciones entre ellos se prodigaban cariño, amor y respeto; dependían económicamente de los ingresos que percibía Manuel Niebles de Alba, de su trabajo como servidor público en la Contraloría departamental y de la elaboración de trabajos a máquina en sus horas libres (*fols. 98 y 99*).

### **B. Responsabilidad del Estado.**

La demandante *imputó varios hechos* a la parte demandada los que encuadró dentro de dos *títulos jurídicos* de falla de servicio y riesgo excepcional.

#### **1. Por falla:**

Las imputaciones fácticas contienen descripción de algunas en las cuales la parte actora considera que la Administración incurrió en irregularidad por no prevenir la alteración del orden público; expresó que con anterioridad al hecho demandado ocurrieron múltiples acontecimientos trágicos que debieron conducir a los demandados a adoptar las medidas necesarias de prevención.

La Sala pasará a examinar las pruebas recepcionadas con el objeto de verificar si son ciertas las afirmaciones del demandante, en cuanto a que las muertes de policías y el desorden público por ataques, exclusivamente, contra el Estado obligaban a éste a tomar medidas tendientes a evitar otros sucesos en el futuro.

La Sala encuentra, en primer lugar, que no es cierto que la muerte de quince miembros de la Policía Nacional, durante el primer trimestre del año 1992 en el Valle del Cauca tenga su causa en situaciones de desorden público, pues con los informes rendidos por los jefes de la Policía Judicial y de la SIJIN MECAL se probó que esas muertes se debieron a la ocurrencia de accidente de tránsito, con arma de fuego y de muerte natural.

En segundo lugar, que no puede concluirse que los múltiples atentados terroristas contra la población, que se produjeron entre los días 31 de diciembre de 1991 y el 30 de marzo de 1992, se ocasionaron por anomalía administrativa, en la falta de previsión.

La previsión entendida como el conocimiento anticipado de lo probable o posible entraña la certeza de conocimiento de lo que puede acontecer en circunstancias de modo, tiempo y/o lugar. Estos supuestos de previsión, en relación con el caso concreto, no fueron indicados ni probados por los demandantes. Ese tipo de anomalía que se imputa no está exenta de prueba.

Además debe recordarse que a la Policía si bien le corresponde la conservación del orden público interno, *“no le corresponde remover la causa de la perturbación”* (art. 2º Código Nacional de Policía).

De lo anterior se concluye que no se demostraron las imputaciones de hecho correspondientes al título jurídico la responsabilidad por falla.

Ahora como el demandante imputó a los demandados otros hechos y otro título jurídico, se examinarán.

## **2. Riesgo excepcional.**

Los actores estiman que el ataque terrorista en el cual resultó muerto su cónyuge y su padre tuvo su causa puntal o de dirección contra los agentes y vehículos de la Policía Nacional, que se abastecían de combustible en una bomba de gasolina; que esos instrumentos del Estado se constituyen en elementos de riesgo para los administrados y sus bienes y, en consecuencia, el daño no jurídico sufrido por ellos debe ser indemnizado, porque esa conducta de riesgo fue causa eficiente en la producción de éste.

Advierte la Sala que de los demandados sólo está legitimado materialmente y por pasiva la Nación Colombiana, porque el riesgo alegado y probado está vinculado, únicamente, con ésta persona. Si bien se adujo que el Municipio de Cali debe responder no se probó que los agentes y los vehículos de la Policía actuaban en ese momento, **1º de abril de 1992**, por órdenes del Alcalde, que es el Jefe de Policía del Municipio (art. 130 del *decreto* ley 1.333 de 1986).

El estudio de las imputaciones fácticas y jurídica se hará a partir de los **elementos estructurales de la responsabilidad extracontractual por riesgo**. Así:

Un riesgo de naturaleza excepcional para los administrados que aparece por la amenaza potencial contra los instrumentos de acción del Estado - instrumentales, humanos y de actividad - en época de desordenes públicos provenientes y propiciados por terceros que luchan contra el mismo Estado y que se concreta con el ataque real de esos instrumentos y la consecuencia refleja en los administrados (personas o bienes), que quebranta la igualdad frente a las cargas públicas.

El daño a bienes protegidos por el derecho.

El nexo de causalidad, entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado, con eficiencia de producir aquel.

Se probó que el día 1 de abril de 1992 fueron atacados agentes y vehículos de la Policía Nacional por fuerzas ilegales; que la bomba se dirigió contra esos instrumentos del Estado. Según varios informes, uno del D.A.S. y otro de la Policía Nacional, se trató de una **“Emboscada a policías, estación de servicio de la carrera 15 con calle 23”** y que los móviles de la misma fueron **“Atentado terrorista contra personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía Metropolitana de Santiago de Cali”** (véase hecho probado No. 4).

Se informó que el artefacto explosivo fue una bomba de alto poder activada por el sistema de **“ignición eléctrica de tiempo con reloj”** hecho del cual se deduce que la carga explosiva estaba preparada para estallar **a una hora específica**: de aprovisionamiento de gasolina para los vehículos de la Policía.

Esas pruebas dan fuerza de convicción al juzgador para concluir que el estamento policial fue el blanco certero para los atacantes y que la onda explosiva causó entre otras muertes la del **señor Alexis Niebles de Alba**, cónyuge y padre de demandantes (véase hecho probado No. 4).

La responsabilidad patrimonial del Estado se ve comprometida cuando en ejercicio de sus actividades y obrando dentro del marco de las disposiciones legales, utiliza recursos o medios que colocan a los particulares o a sus bienes en situación de quedar expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional; éste dada su gravedad excede las cargas normales que deben soportar los particulares como contrapartida de las ventajas que resultan de la existencia de dicho servicio público.

La Sala no desconoce que el daño en si mismo considerado no lo produjo el Estado, sino un tercero, pero si advierte que para su producción el mencionado riesgo sí fue eficiente en el apareamiento del mismo.

Sobre el punto la Sala reitera lo dicho en sentencia proferida por la Sección el día 10 de septiembre de 2000:

*“( ) la imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí, entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. Y es la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado” (1).*

El daño antijurídico sufrido por los demandantes, como otro de los elementos de responsabilidad, también se estableció; la muerte del señor Niebles - daño cierto y particular -:

- recayó sobre bienes protegidos por el derecho;
- se tradujo, para su cónyuge e hijos, en pérdida del afecto que aquel les prodigaba; esto se probó con prueba testimonial (hecho probado No. 8);
- además se infiere judicialmente por la experiencia humana, partiendo de los

---

<sup>1</sup> Sentencia de 10 de agosto de 2000, expediente No. 11.585. Actor: Noemí Revelo de Otálvaro.

registros civiles de matrimonio y de nacimiento de los hijos de la víctima directa, que todos estos sufrieron la pérdida de ese ser querido. Igualmente está probado que los demandantes dejaron de recibir la ayuda económica (hecho probado No. 8); si no se hubiese probado se presumiría legalmente que los demandantes tendrían derecho a percibir alimentos (*art. 411 C.C. y 422 del C.C., modificado por la ley 27 de 1977*).

El nexo de causalidad también se demostró; se explicó antes que el riesgo excepcional visto si fue eficiente o determinante en la producción del daño antijurídico, pues excedió las cargas que normalmente soportan los administrados como contrapartida de los beneficios de los servicios que presta el Estado: en este caso el de Policía.

Todo lo anterior conduce a la Sala a desestimar los argumentos del a quo, porque sí se establecieron los elementos de responsabilidad por riesgo excepcional. Se advierte que el Tribunal seguramente llegó a la decisión denegatoria porque no interpretó adecuadamente los hechos de la demanda: no se imputó al Estado que él le dio muerte al señor Niebles, sino el riesgo excepcional suyo que fue adecuado en la producción de esa muerte.

### **3. Perjuicios e indemnización:**

**Morales:** Probada como está la pérdida de afecto y el sufrimiento de los demandantes, María Margarita Cáceres Zambrano, Carola María y Alexis Mauricio Niebles Cáceres como cónyuge e hijos de la víctima, respectivamente, (*hecho probado No. 8 - 1*) se condenará a la Nación a indemnizar a cada uno de aquellos en 1000 gramos de oro, certificado su valor para la fecha de ejecutoria de la sentencia.

**Materiales:** Recuérdese que si no existiera prueba se presumiría legalmente, pues los cónyuges se deben alimentos de por vida y el padre también los debe a sus hijos hasta antes que adquieran su mayoría de edad.

Para determinar el monto de los perjuicios se tendrá en cuenta que:

Alexis Niebles de Alba, para cuando falleció, devengaba \$172000,00 suma sobre la cual se liquidará un 25% más por concepto de prestaciones sociales (\$215000,00); el cargo que desempeñaba fue el de auxiliar de auditoria de la Contraloría Municipal de Cali (*hecho probado en el No. 2*); que

La familia Niebles Cáceres estaba compuesta por cuatro personas: el padre - víctima directa - , la madre y dos hijos. La Sala deduce, del conocimiento que tiene de los hechos sociales, que el señor Niebles gastaba en su propia manutención una cuarta parte de la suma anteriormente indicada; por lo tanto la base económica que se utilizará para liquidar el perjuicio material para cada uno de los demandantes será \$53750,00.

#### **a. Factores de la liquidación:**

Base de liquidación actualizada:

\$219251,19, dato que resulta de la aplicación de la siguiente fórmula.

Fórmula de actualización: suma histórica x índice final / Índice inicial.

**Suma histórica:** \$53750,00.

**Índice final:** 122.30790, correspondiente al mes de febrero de 2001, porque es el último reporte del DANE.

**Índice inicial:** 29.98410, correspondiente al mes de abril de 1992, cuando ocurrió el hecho dañino.

Reemplazando:  $\$53750 \times \frac{122.30790}{29.98410} = \$ 219251.19$

Interés mensual:  
0.004867.

Período histórico para cada uno de los demandantes:

**106 meses para María Margarita Cáceres Zambrano:** comprende el tiempo transcurrido entre la fecha de ocurrencia de la muerte de su cónyuge, 1 de abril de 1992 y el mes anterior al que se dicta la sentencia, de febrero de 2001.

**1 mes para Carola María Niebles Cáceres,** por cuanto para la muerte de su padre le falta ese tiempo para adquirir la mayoría de edad, pues nació el 28 de abril de 1974 (fol. 4).

**27.5 meses** para Alexis Mauricio Niebles Cáceres, por cuanto para la muerte de su padre le faltaba ese tiempo para adquirir la mayoría de edad, pues nació el día 6 de julio de 1976 (fol. 5).

Período futuro de liquidación para cada uno de los demandantes:

**290.84 meses** para María Margarita Cáceres Zambrano. Debe tenerse en cuenta que a su cónyuge en el momento en el cual falleció le quedaban 396.84 meses (33.07 años) de edad probable de vida (tablas de mortalidad expedidas por la Superbancaria), de los cuales se utilizaron 106 meses para la liquidación histórica; se tomó la edad probable de vida de la víctima directa por ser mayor a la de su cónyuge, persona que reclama (registro civil, fol. 5)

A los hijos del señor Niebles no tienen derecho a la liquidación futura, porque con anterioridad a la fecha de esta sentencia adquirieron la mayoría de edad.

Fórmulas de liquidación:

Histórica:  $S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i}$

Futura:  $S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i (1 + i)^n}$

En donde:

Ra = Suma histórica actualizada  
i = interés legal mensual.  
n = período a liquidar.

**b. Indemnización histórica:**

b.1. Para María Margarita Cáceres Zambrano.

$$\frac{\$219251.19 \times (1+0.004867)^{106} - 1}{0.004867} = \$75'368409.34.$$

b.2. Para Carola María Niebles Cáceres.

La liquidación para ella no se elabora con la fórmula, por cuanto el período a liquidar es solo **de un mes**. Para determinar su indemnización se tendrá en cuenta:

- De una parte, el valor de un mes de indemnización \$219251,19 (daño emergente) y,
- De otra parte, los intereses mensuales legales sobre esa suma por 0.004867. Para liquidarlos se tomará el período de 107 meses, formado entre el día 1 de abril de 1992, cuando falleció el señor Niebles, y el mes de marzo de 2001. Entonces:  
 $\$219251,19 \times [107 \times 0.004867] = \$114179.22$

Total de indemnización: \$333430.41.

b.3. Para Alexis Mauricio Niebles Cáceres:

$$\frac{\$219251.19 \times (1+0.004867)^{27.5} - 1}{0.004867} = \$51'483130.16$$

**c. Indemnización futura.**

Sólo para Margarita Cáceres Zambrano.

$$S = \frac{\$219251.19 \times (1+0.004867)^{290.84} - 1}{0.004867(1+0.004867)^{290.84}} = \$45'048480.43$$

Total liquidaciones:

Para María Margarita Cáceres Zambrano \$120'416889.8

Para Carola Niebles Cáceres \$333430.41.

Para Alexis Mauricio Niebles Cáceres \$51'483130.16.

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

**F A L L A:**

**REVÓCASE *la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el día 26 de enero de 1996; en su lugar se dispone:***

**PRIMERO.** Declárase patrimonialmente responsable a la Nación (Ministerio de Defensa, Policía Nacional) por los perjuicios causados a María Margarita Cáceres Zambrano; Carola Niebles Cáceres y Alexis Mauricio Niebles Cáceres por la muerte del señor Alexis Niebles de Alba. En consecuencia:

**SEGUNDO.** Condénase al Nación (Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional) a indemnizar los perjuicios morales causados a María Margarita Cáceres Zambrano, Carola Niebles Cáceres y Alexis Mauricio Niebles Cáceres, a cada uno, en el equivalente en pesos colombianos de 1000 gramos de oro fino, certificado su valor para la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

**TERCERO.** Condénase a la Nación (Ministerio de Defensa, Policía Nacional) a indemnizar los perjuicios materiales causados a los demandantes, así:

A. *Para María Margarita Cáceres Zambrano: ciento veinte millones cuatrocientos dieciséis mil ochocientos ochenta y nueve pesos con ocho centavos (\$120'416889,8)*

B. *Para Carola Niebles Cáceres: trescientos treinta y tres mil cuatrocientos treinta pesos con cuarenta y un centavos (\$333430.41).*

C. *Para Alexis Mauricio Niebles Cáceres: cincuenta y un millones cuatrocientos ochenta y tres mil ciento treinta pesos con dieciséis centavos (\$51'483130.16).*

**CUARTO.** Las sumas así determinadas devengarán intereses comerciales moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

***Cópiese, notifíquese y devuélvase.***

***Alier Eduardo Hernández Enríquez***  
***Presidente de Sala***

***Jesús María Carrillo Ballesteros***

***María Elena Giraldo Gómez***

***Ricardo Hoyos Duque***

***German Rodríguez Villamizar***