



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00440-01(65853)

Actor: JULIO MARTÍN OTÁLORA CANO Y OTROS

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

COMPETENCIA DEL SUPERIOR-Se decide sin limitación por apelación de ambas partes. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. RECORTES DE PRENSA-Valor probatorio. FOTOGRAFÍAS-Valor probatorio. PRUEBA TRASLADADA-Valor probatorio. ORDEN PÚBLICO-EI Presidente como jefe de las Fuerzas Armadas dispone de la fuerza pública y conserva en todo el territorio nacional el orden público. FUERZA PÚBLICA-EI gobernador es agente del Presidente de la República para mantener el orden público. FUERZA PÚBLICA-EI alcalde conserva el orden público del municipio según la ley y las instrucciones del presidente y del gobernador. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-No es absoluto pues el Estado no es un asegurador general. DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN-Debe tenerse en cuenta la capacidad de las autoridades públicas. ACTOS TERRORISTAS DIRIGIDOS DE FORMA INDISCRIMINADA CONTRA LA POBLACIÓN-Para responsabilizar al Estado se requiere de solicitud de protección o que las condiciones de orden público permitan concluir la ocurrencia del hecho y el Estado tenga la capacidad de detener el ataque. ACTOS TERRORISTAS DIRIGIDOS EN FORMA INDISCRIMINADA CONTRA LA POBLACIÓN-Falla relativa del servicio. FALLA DEL SERVICIO RELATIVA-EI Estado no es un asegurador general contra daños. RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN EN ACTOS TERRORISTAS-Falla relativa del servicio. ATENTADOS TERRORISTAS-Imprudencia de imputación por daño especial o riesgo excepcional. DOCUMENTOS EMANADOS DE TERCEROS- Valor probatorio de los documentos privados de contenido declarativo, art. 277.2 CPC.DOCUMENTO PÚBLICO-Presunción de autenticidad. DOCUMENTO PÚBLICO-Valor probatorio. TESTIMONIO-Crítica testimonial. HECHO DEL TERCERO-Causal de exoneración de responsabilidad. IRRESISTIBILIDAD E IMPREVISIBILIDAD-Concepto. ATENTADOS TERRORISTAS-Hecho exclusivo y determinante de un tercero. CARGA DE LA PRUEBA-Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. COSTAS EN CCA-Imprudencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

La Sala, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 que adicionó el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, decide el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 9 de octubre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

El 7 de febrero de 2003, las FARC explotó un «carrobomba» en el cuarto piso del Club El Nogal en la ciudad de Bogotá. Luisa Fernanda Solarte Angulo y Sergio



Alejandro Muñoz Salame murieron como consecuencia de la explosión. La parte demandante alega omisión en el deber de seguridad y protección, pues existían indicios que permitían prever un atentado contra ese club.

ANTECEDENTES

Proceso n°. 2005-00440: El 4 de febrero de 2005, Julio Martín Otálora Cano, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa y otros. Solicitó \$1.165.699.471 por daños materiales, 100 SMLMV por daño moral y lo que resultara probado por daño en la vida de relación y por vulneración de los «bienes de su personalidad». Pidió que se declarara que el atentado violó derechos constitucionales.

Proceso n°. 2005-00449: El 4 de febrero de 2005, Luz Constanza Prado Restovich y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa y otros. Solicitaron \$1.313.287.639,4 por daños materiales, 100 SMLMV por daño moral y lo que resultara probado por daño en la vida de relación y por vulneración de los «bienes de su personalidad». Pidieron que se declarara que el atentado violó derechos constitucionales.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que las demandadas omitieron sus deberes de vigilancia, protección y seguridad, pues existían indicios que permitían prever un atentado contra el Club El Nogal. El 10 de marzo de 2005 (Rad n°. 2005-00440) y el 5 de mayo de 2005 (Rad n°. 2005-00449) se admitieron las demandas y se ordenó su notificación. La parte demandante adicionó las demandas y el 22 de julio de 2005 (Rad n°. 2005-00440) y el 15 de diciembre de 2005 (Rad n°. 2005-00449) fueron aceptadas. En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Ministerio de Defensa alegó hecho de un tercero y que la obligación de protección era de medio y no de resultado. La Nación-Fiscalía General de la Nación y la Nación-Departamento Administrativo de Seguridad-DAS señalaron que no tenían deberes de protección frente a toda la población y hecho de un tercero. El 17 de julio de 2014 y el 15 de septiembre de 2015, la Nación-Fiscalía General de la Nación (Rad n°. 2005-00449) y la Nación-Ministerio



de Defensa, Policía Nacional (Rad n°. 2005-00440) fueron aceptadas como **sucesores procesales** del DAS, respectivamente. El 15 de septiembre de 2015 (Rad n°. 2005-00440) y el 4 de septiembre de 2018 (Rad n°. 2005-00449) se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La parte demandante alegó que el atentado era previsible, pues las demandadas tenían información de inteligencia sobre su ocurrencia y el Club El Nogal y sus socios estuvieron expuestos a un riesgo superior que no tenían el deber de soportar. La Nación-Fiscalía General de la Nación adujo que los funcionarios de Policía Judicial actuaron en el marco de sus competencias. La Nación-Ministerio de Defensa y la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, reiteraron lo expuesto. El Ministerio Público conceptuó que el ataque fue indiscriminado e imprevisible. El 30 de agosto de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó la **acumulación de los procesos** con número de radicado 2005-00440 y 2005-00449.

El 9 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la **sentencia** accedió parcialmente a las pretensiones, al estimar que las demandadas no adelantaron investigación alguna, aunque tenían información que hubiera permitido prevenir el atentado. Consideró que las constantes reuniones de funcionarios públicos en el club pusieron a sus socios y empleados en un riesgo que no estaban en el deber de soportar. Estimó que, aunque el Club El Nogal no fue demandado, la condena debía reducirse en un 70%, pues también era patrimonialmente responsable. Las partes y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE interpusieron **recurso de apelación**, que fueron concedidos el 23 de enero de 2020 y admitidos el 8 de abril siguiente. La ANDJE esgrimió que con la información que tenían las autoridades no era posible prever, ni resistir el atentado en el Club El Nogal y que las noticias no prueban los hechos contenidos en ellas. La Nación-Ministerio de Defensa señaló que no hubo amenaza alguna contra el club y el atentado no estaba dirigido contra un agente o establecimiento del Estado. La Nación-Fiscalía General de la Nación adujo que no se acreditó que el atentado era previsible. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, sostuvo que se configuró hecho de tercero. La parte demandante solicitó la indexación de la condena y adujo que no podía disminuirse en un 70%, pues se debía aplicar el «precedente» y el Club El Nogal no había sido parte del



proceso. El 7 de mayo de 2021 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. La Nación-Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación reiteraron lo expuesto. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, la ANDJE y el Ministerio Público afirmaron que no se configuró título de imputación alguno. Sostuvieron que la sentencia de tutela SU-353 de 2020 dejó sin efectos la sentencia del Consejo de Estado del 27 de mayo de 2019, que fundamentó la sentencia de primera instancia. La parte demandante reiteró lo expuesto y agregó que la sentencia de tutela SU-353 de 2020 era inconvencional.

CONSIDERACIONES

I. Impedimento

El Consejero Nicolás Yepes Corrales manifestó estar incurso en la causal de impedimento establecida en el artículo 150.1 CPC, pues como socio activo del Club El Nogal la decisión que se adopte podría afectarlo o beneficiarlo. El artículo 150.1 CPC dispone que el juez deberá apartarse del conocimiento del proceso por tener interés directo o indirecto en el proceso. Como los hechos en los cuales se funda el impedimento manifestado se subsumen en la causal invocada, porque el Consejero es socio activo del club en el que ocurrieron los hechos, se aceptará el impedimento.

II. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 CCA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el



artículo 20.2 CPC, el valor de la pretensión mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 CCA, esto es, \$190.750.000¹.

Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo², en este caso por una omisión que se imputa a varias entidades públicas (art. 90 CN, art. 86 CCA y arts. 2341 y ss. CC).

Demanda en tiempo

3. El término para formular pretensiones, en reparación directa, según el artículo 136.8 CCA es de dos años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. Las demandas alegan que se configuró falla del servicio, porque las entidades demandadas omitieron el deber de protección. Las demandas se interpusieron en tiempo —4 de febrero de 2005—, pues las FARC detonaron un «carrobomba» en el Club El Nogal el 7 de febrero de 2003 [hecho probado 10.1], circunstancia que según la demanda concretó el incumplimiento de ese deber.

Legitimación en la causa

4.1 *Proceso n°. 2005-00440*: Julio Martín Otálora Cano es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que conformaba el núcleo familiar de Luisa Fernanda Solarte Angulo, quien murió en el atentado contra el Club El Nogal [hecho probado 10.9]. *Proceso n°. 2005-00449*: Luz Constanza Prado Restovich, Felipe Muñoz Prado y Juana Muñoz Prado son las

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2005, \$381.500, por 500.

² Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 [fundamentos jurídicos 10 y 11] y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744, 746 y 747, disponible en <https://bit.ly/3gjiduk>.



persona sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que conformaban el núcleo familiar de Sergio Alejandro Muñoz Salame, quien murió en el atentado contra el Club El Nogal [hecho probado 10.10].

4.2 La Nación-Ministerio de Defensa está legitimada en la causa por pasiva, pues el Ejército Nacional y la Policía Nacional hacen parte de esta entidad (art. 1 Decreto 49 de 2003) y a estas les corresponde asegurar la convivencia pacífica y la defensa del orden constitucional (arts. 217, 218, 303 y 315.2 CN, 1 de la Ley 62 de 1993 y 2 de la Ley 48 de 1993, hoy Ley 1861 de 2017). La Nación-Fiscalía General de la Nación está legitimada en la causa por pasiva, porque le corresponde dirigir y coordinar las funciones de policía judicial (art. 250.8 CN). La Nación-DAS (que fue sucedido procesalmente por la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional –Rad n°. 2005-00440– y la Nación-Fiscalía General de la Nación –Rad n°. 2005-00449–) está legitimado en la causa por pasiva, ya que era el encargado de obtener la inteligencia necesaria para garantizar la seguridad nacional interna del Estado (art. 3.1 Decreto 218 de 2000).

III. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la detonación de un artefacto explosivo dirigido de forma indiscriminada contra la población en un club social es atribuible a la falla del servicio por incumplimiento del deber de seguridad y protección o al hecho de un tercero.

III. Análisis de la Sala

5. Como la sentencia fue recurrida por ambas partes, la Sala resolverá sin limitaciones, en los términos del artículo 357 CPC.

Hechos probados

6. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación, consideró que tenían mérito probatorio³.

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo, lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad están en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de*



7. En el expediente obran recortes de prensa (f. 8-219 c. 10, c. 21 y f. 71-280 c. 22). Las informaciones difundidas en los medios de comunicación no dan certeza sobre los hechos en ellos contenidos, sino de la existencia de la noticia y en esas condiciones serán valoradas en este proceso⁴.

8. Las fotografías aportadas al proceso (f. 2 c. 12) no serán valoradas, porque según criterio uniforme de esta Sala, conforme al artículo 252 CPC, hoy 244 CGP, no se tiene certeza de la persona que las realizó y tampoco de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas⁵.

9. Al proceso se aportó, como prueba trasladada, el proceso penal por el ataque terrorista contra el Club El Nogal (c.15). Conforme al artículo 185 CPC, las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro, siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. Las pruebas documentales trasladadas podrán ser valoradas, aunque no se hubieran practicado con la intervención de la contraparte, si han obrado en el expediente y no han sido tachadas de falsedad. Los testimonios trasladados podrán ser valorados, sin necesidad de ratificación, cuando son allegados a petición de una de las partes y la otra parte estructura su defensa con fundamento en ellos, o cuando las dos partes los solicitan como prueba, una en la demanda y la otra en el escrito de contestación⁶. Como las pruebas testimoniales practicadas en la investigación penal fueron solicitadas por la parte demandante (f. 199 c. 1 y 236 c. 3) y en el proceso primitivo se practicaron con audiencia de la parte demandada (f. 298-318 c.15), serán valoradas. Como los documentos no fueron tachados de falsos, los documentos trasladados de ese proceso penal también serán valorados.

Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 363, 364 y 365, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjjudK>.

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, Rad. 2011-01378 [fundamento jurídico 4] y sentencia del 1 de marzo de 2006, Rad. 16.587 [fundamento jurídico 3.2]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 377-378, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjjudK>.

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832 [fundamento jurídico 9.1].

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2013, Rad. 20.601 [fundamentos jurídicos 12.2.16 y 12.2.17], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 369-370, disponible en <https://bit.ly/3gjjudK>



10. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

10.1 El 7 de febrero de 2003, aproximadamente a las 8:11 p.m., las FARC detonaron un «carrobomba» con más de 150 kilos de «anfo» en el cuarto piso del Club El Nogal. En la explosión murieron 36 personas, incluidas Luisa Fernanda Solarte Angulo y Sergio Alejandro Muñoz Salame, según da cuenta copia auténtica de los registros civiles de defunción (f. 415 c. 1 y f. 6 c. 22), de los protocolos de necropsia n°. bog-2003-004322 y n°. bog-2003-004295 (f. 833-839 c. 5 y f. 383-388 c. 10) y del informe n°. 96 DAS.SC.GOPE.1679 elaborado por el DAS (f. 22-33 c. 23).

10.2 Para ingresar el «carrobomba» al Club El Nogal, Fernando Arellán Barajas, Oswaldo Arellán Barajas y John Fredy Arellán Zúñiga constituyeron la sociedad Invernar Invernaderos Ltda. y a través de esa sociedad compraron una acción empresarial, que les dio acceso al club. El día del atentado Oswaldo Arellán Barajas ingresó el vehículo al parqueadero del cuarto piso del club minutos antes de la explosión, según da cuenta copia simple del registro de entrada de socios (f. 1 CD s020103, s020406, s020709, s021012, s030103 c. 12), del estudio que realizó el Club El Nogal para aceptar a Invernar Invernaderos Ltda. (f. 39-72 c. 24), del informe n°. 96 DAS.SC.GOPE.1679 elaborado por el DAS (f. 22-33 c. 23) y del informe n°. 839 FGN-CTI-GV-IJ-5039 elaborado por la Fiscalía General de la Nación (f. 53-61 c. 23).

10.3 En 2002 y 2003, las FARC realizaron diez atentados con artefactos explosivos en la ciudad de Bogotá, según da cuenta copia simple de la respuesta al oficio n°. 2014-LTC-418 enviada por el DAS (f. 1000-1002, 1007-1013 y 1149-1354 c. 6).

10.4 Entre 2002 y 2003, el DAS, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, inició veinte investigaciones relacionadas con los delitos de tráfico de armas y explosivos, rebelión, concierto para delinquir, terrorismo, entre otros, según da cuenta copia simple de la respuesta al oficio n°. 06 CAV 428 enviada por el DAS (f. 406-409 c. 1).



10.5 El 28 de noviembre de 2008, el Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá condenó a Hermínsul Arallán Barajas por los delitos de terrorismo, homicidio agravado, tentativa de homicidio y rebelión por los hechos del 7 de febrero de 2003. Conforme a la sentencia, Hermínsul Arallán Barajas fue el encargado de instalar los explosivos en el vehículo que ingresó al club. La sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, según da cuenta copia simple de las sentencias (c. 16 y 18).

10.6 El DAS y la Policía Nacional no conocieron sobre la existencia de amenazas o indicios de atentado contra el Club El Nogal para los años 2002 y 2003, ni recibieron solicitudes de protección, según da cuenta copia simple de las respuestas a los oficios n°. 06 CAV 428 (f. 406-409 c. 1) y n°. 2006-RJPG-0205 enviadas por el DAS (f. 523-527 c. 2) y del oficio n°. 1275 GRUNE-803 enviada por la Policía Nacional (f. 421 y 423 c.10).

10.7 Fernando Londoño Hoyos –entonces Ministro del Interior y de Justicia en 2002 y 2003– era socio del Club El Nogal desde abril de 1995 y fue presidente de su junta directiva hasta el 6 de agosto de 2002, según da cuenta original de la certificación de la gerente general del club (f. 93 c. 11).

10.8 Martha Lucía Ramírez –entonces Ministra de Defensa– se hospedó en el hotel del Club El Nogal en tres ocasiones en 2002, según da cuenta copia simple del registro de huéspedes de 2002-2003 (f. 1-41 c. 14).

10.9 Luisa Fernanda Solarte Angulo era esposa de Julio Martín Otálora Cano, según da cuenta copia auténtica del registro de matrimonio (f. 414 c. 10).

10.10 Sergio Alejandro Muñoz Salame era esposo de Luz Constanza Prado Restovich y padre de Felipe Muñoz Prado y Juana Muñoz Prado, según da cuenta copia auténtica de los registros civiles de nacimiento y matrimonio (f. 2-5 c. 19).

Responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros dirigidos en forma indiscriminada contra la población

11. El artículo 1 de la Ley 62 de 1993, en consonancia con los artículos 2 y 218



CN, dispone que la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

El presidente de la República, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, dirige la fuerza pública (artículo 189.3 CN) y le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea perturbado (artículos 189.4 y 213 y siguientes CN). A su vez, el gobernador es agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público (artículo 303 CN). En consonancia, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y le corresponde conservar el orden público de éste, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del presidente de la República y del gobernador (artículo 315.2 CN)⁷.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 48 de 1993, retomado por el mismo artículo de la Ley 1861 de 2017 y en concordancia con los artículos 2 y 217 CN, dispone que las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La jurisprudencia, en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886⁸ –que corresponde al artículo 2 CN– concluyó que estos deberes no implican que el Estado sea un «asegurador general»⁹ contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho¹⁰ y encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de noviembre de 2015, Rad. 34.776, [fundamento jurídico 17], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 499, disponible en <https://bit.ly/3gijduK>.

⁸ Introducido por el artículo 9 del Acto Legislativo n°. 1 de 1936 que, a su vez, corresponde con el artículo 19 original de la Constitución de 1886.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de julio de 1969, Rad. 541, párr. 62, en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 60, disponible en <https://bit.ly/3gijduK>.

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 1990, Rad. 5.737 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 68, disponible en <https://bit.ly/3gijduK>.



integridad. Se trata, pues, de una falla relativa del servicio¹¹.

El Estado es responsable patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad frente a actos terroristas de terceros dirigidos de forma indiscriminada contra la población, cuando: i) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo ante un acto de esta naturaleza y las autoridades, competentes y con la capacidad para contener el ataque, omiten ese deber o brindan las condiciones de seguridad de forma insuficiente o tardía y ii) la población, blanco del ataque, no solicitó las medidas referidas, no obstante, el acto terrorista era previsible en razón a las especiales circunstancias fácticas que se vivían en el momento, pero el Estado no realizó ninguna actuación encaminada a evitar de forma eficiente y oportuna el ataque teniendo la capacidad de hacerlo¹².

12. La Sala en algunas decisiones ha sostenido que si el acto terrorista se dirige contra una institución representativa del Estado, procede la condena con fundamento en el daño especial¹³. El daño especial, cuyo fundamento se encuentra en la desigualdad derivada de la alteración de las cargas públicas, supone que el daño antijurídico es consecuencia de una actuación legítima del Estado que, no obstante, lesiona un bien jurídico cuyo titular no se encuentra en el deber de soportar. Esto impone un estudio de la relación de causalidad material para poder imputar responsabilidad.

La acción legítima del Estado debe ser la causa del perjuicio. Una «causalidad abstracta» –que impute el daño por los deberes jurídicos generales de las autoridades públicas– implicaría, en el fondo, una atribución ilimitada de responsabilidad: del ámbito de la responsabilidad civil del Estado, propio del juzgador, se trasladaría al de la solidaridad, el aseguramiento y la equidad, propios de la formulación de políticas públicas, y ajenos al juez de la administración.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 1998, Rad. 10.747, [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 88, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de junio de 2017, Rad. 18.860 [fundamento jurídico 14], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 pp. 493-494, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de diciembre de 1990, Rad. 5.417, p. 4 y sentencia de 8 de febrero de 1999, Rad. 10.731 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 478 y 481, disponible en <https://bit.ly/3qFJI0n>.



13. La Sala también ha imputado responsabilidad por actos terroristas con fundamento en el riesgo excepcional¹⁴. La imputación con fundamento en ese título de imputación tiene su origen en el ejercicio de actividades peligrosas, que reportan beneficios a quienes las ejercen y que justifican la obligación de indemnizar perjuicios cuando con ellas se ocasionen daños.

Si las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (artículo 2 CN), no resulta coherente estimar que su presencia constituya por sí misma un riesgo indemnizable. La sola presencia de funcionarios del Estado en establecimientos públicos y privados –en el ejercicio de sus funciones o fuera del ámbito de ellas– no puede considerarse como una fuente creadora de riesgo.

14. Según la demanda, las demandadas incurrieron en falla del servicio por omisión al deber de seguridad y protección por el atentado terrorista en el Club El Nogal, pues había indicios que hacían previsible el ataque.

Está acreditado que el 7 de febrero de 2003, aproximadamente a las 8:11 p.m., las FARC detonaron un «carrobomba» con más de 150 kilos de «anfo» en el cuarto piso del Club El Nogal. En la explosión murieron 36 personas, incluidas Luisa Fernanda Solarte Angulo y Sergio Alejandro Muñoz Salame [hecho probado 10.1]. Para ingresar el «carrobomba» al Club El Nogal, Fernando Arellán Barajas, Oswaldo Arellán Barajas y John Fredy Arellán Zúñiga constituyeron la sociedad Invernar Invernaderos Ltda. y a través de esa sociedad compraron una acción empresarial, que les dio acceso al club. Oswaldo Arellán Barajas ingresó el vehículo al parqueadero del cuarto piso del club minutos antes de la explosión [hecho probado 10.2]. Hermínsul Arallán Barajas fue condenado por los delitos de terrorismo, homicidio agravado, tentativa de homicidio y rebelión por instalar los explosivos en el vehículo que ingresó al club [hecho probado 10. 5].

Entre 2002 y 2003, las FARC realizaron diez atentados terroristas con artefactos

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Rad. AG-2001-00948-01 [fundamento jurídico 5.2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 484, disponible en <https://bit.ly/3gjiduk>.



explosivos en la ciudad de Bogotá [hecho probado 10.3]. En esos años, el DAS –en coordinación con la Fiscalía General de la Nación– inició veinte investigaciones relacionadas con los delitos de tráfico de armas y explosivos, rebelión, concierto para delinquir, terrorismo, entre otros [hecho probado 10.4]. El DAS y la Policía Nacional no conocieron sobre la existencia de amenazas contra el Club El Nogal, ni recibieron solicitudes de protección [hecho probado 10.6].

15. Según el artículo 252 CPC, un documento privado es auténtico cuando (i) ha sido reconocido ante juez o notario, o si judicialmente se ordenó tenerlo por reconocido; (ii) fue inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó; (iii) habiéndose aportado a un proceso y afirmado estar suscrito, o haber sido manuscrito por la parte contra quien se opone, esta no lo tachó de falso oportunamente; (iv) ha sido reconocido implícitamente de conformidad con el artículo 276; o (v) se declaró auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, o en la diligencia de reconocimiento de que trata el artículo 274 CPC.

Conforme al artículo 277 CPC, los documentos privados emanados de terceros sólo se estimarán por el juez (i) cuando sean auténticos de conformidad con el artículo 252, si se trata de documentos de naturaleza dispositiva o simplemente representativa y (ii) cuando sean documentos de contenido declarativo, se apreciarán sin necesidad de ratificación, salvo que la parte contraria la solicite.

15.1 Obra en el expediente el comunicado de las FARC denominado «saludo de año nuevo». El documento dejó consignado unos puntos que «quedaron claros» ese año con el «aparatoso despliegue militar, los empalagosos elogios de los medios al presidente y la aristocrática arrogancia del ministro del interior». Conforme al comunicado, el gobierno de la época como sus antecesores desarrollaba la «estrategia paramilitar del Estado» y seguía «(...) abriendo las puertas de la nueva institucionalidad al sicariato paramilitar facilitándole los clubes del norte de Bogotá para sus reuniones con jefes políticos y empresariales sin que ninguna autoridad los incomode» (f. 366-368 c. 3).

15.2 Obra en el expediente la denuncia del 10 de febrero de 2003 presentada por Llimi Díaz Torres –que afirmó ser exfuncionario del DAS– ante la Fiscalía General



de la Nación. Conforme a la denuncia, le «informó» a uno de los detectives de esa entidad –no reveló su identidad para protegerlo– que la primera semana de enero un informante le había contado sobre un presunto testaferro de las FARC que había sido vinculado como socio del Club El Nogal para identificar futuras víctimas. Según el documento, le entregó el nombre del testaferro, direcciones de la empresa fachada y números telefónicos (f. 24-25 c. 19).

El comunicado de las FARC y la denuncia presentada por Llimi Díaz Torres –que hacían parte de la investigación penal– son documentos privados emanados de terceros de contenido declarativo, que pueden ser valorados. El comunicado acredita que la guerrilla de las FARC hizo una serie de críticas al gobierno y a los funcionarios de la época. Sin embargo, no evidencia una amenaza directa contra alguna institución pública o privada. La denuncia presentada por Llimi Díaz Torres acredita que este denunció ante las autoridades unos hechos que podían tener relación con algunas conductas delictivas, pero no la veracidad de las afirmaciones contenidas en ese documento. Al proceso no se aportó la investigación penal que se inició con esa denuncia, ni documento alguno que permita constatar esas afirmaciones.

16. Según el artículo 251 CPC (retomado por el art. 243 CGP), documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención y se presume auténtico, es decir, existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. Esa presunción puede desvirtuarse a través de la tacha de falsedad, de conformidad con el artículo 252 CPC. El mérito probatorio de los documentos públicos lo asignará el juez, luego de la apreciación de las pruebas en su conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, en los términos del artículo 187 CPC.

Obra en el expediente la respuesta al oficio n°. 06 CAV 428 elaborado por el DAS el 12 de febrero de 2006. Conforme al documento, en el oficio DGIN.SANA.GIDR n°. 274593 quedó consignado que frente al comunicado de las FARC de fin de año no se realizaron «trabajos estratégicos», pues al «someterlo al proceso analítico de la información» no se evidenciaron «posibles ataques terroristas» que pudieran afectar el orden público, ya que se trataba de «directrices de carácter general» (f. 406-409 c. 1).



El oficio elaborado por el DAS es un documento público que acredita que esa entidad hizo un análisis del comunicado de fin de año de las FARC y determinó que no contenía amenazas contra el orden público por tratarse de directrices generales. Se presume auténtico, porque no se tachó de falso (art. 252 CPC) y su contenido no fue desvirtuado por otras pruebas.

17. Sobre posibles «informaciones de inteligencia» relacionadas con el atentado en el Club El Nogal, Jaime Quiñónez Rodríguez –informante– declaró en el proceso penal [núm. 9] que conoció a los autores del atentado. Afirmó que conoció a alias «El Flaco» –que alegó era Hermínsul Arellán– y este le contó que había perdido a dos hermanos «nogaliando». Sostuvo que, veinte días antes de que ocurriera el atentado al Club El Nogal, «El Flaco» le dijo que le «ardían» las fosas nasales porque estaba «picando» más o menos veinte arrobas de explosivos. Comunicó esos hechos a funcionarios del «SIA» –Sección de Información y Análisis de la Fiscalía General de la Nación– y a Helena Zorrilla –investigadora del CTI–, con quienes ya había trabajado como informante para impedir un secuestro. Les contó que alias «El Flaco» era el mismo «Javier Paz» y que sabía esto porque «El Flaco» le había preguntado si el retrato hablado de Javier Paz se parecía a él. Afirmó que «El Flaco» en ese momento le dijo que quería «atentar contra el alcalde de San Vicente del Caguán» –que estaba en Bogotá– y que le pidió que consiguiera información sobre dónde vivía ese funcionario. Declaró que le suministró el número de «Hermínsul» a las autoridades y no hicieron nada (f. 298-304 c. 15).

Helena Zorrilla Parga –Investigadora del CTI– declaró que conoció a Jaime Quiñónez Rodríguez, porque se presentó en su oficina en septiembre de 2002 y le informó que las FARC iban a secuestrar al director de la Clínica del Country. Afirmó que el informante fue a su oficina nuevamente el 21 de enero de 2003 a decirle que se había involucrado con las FARC, que conocía al que llamaban «Javier Paz» –según los retratos hablados de los medios– y que podía ayudar a capturar a alias «El Paisa» –comandante de la columna Teófilo Forero–. Sostuvo que el informante mencionó que esa mañana «El Flaco» había picado explosivos y que las FARC iban a hacer un atentado contra «un político, un parlamentario, pero no iba a suministrar el nombre hasta que no le confirmaran si la información les



interesaba». Afirmó que Quiñónez exigió el pago de \$150.000.000 como recompensa y fue entrevistado por funcionarios del «RIME 7» –Regional de Inteligencia Militar– y después por funcionarios del SIA del nivel central. Las entrevistas fueron grabadas y el informante suministró unos números de celular que «supuestamente» usaba alias «El Flaco» o «Javier Paz». Después de eso esperó a que los funcionarios de la SIA Nacional se comunicaran y como no obtuvo respuesta envió el proceso al grupo de verificación de la seccional Bogotá. Afirmó que las demás informaciones que había dado el informante estaban relacionadas con disparos contra el edificio del Congreso o el Palacio de Justicia y la intención de «gemelear» una camioneta de un político para ingresarla al parqueadero de ese «edificio». Esas informaciones fueron incluidas en los informes de apreciación que hacía semanalmente (f. 306-318 c. 15).

Las declaraciones de los testigos sobre la forma en que se conocieron, la ocurrencia de una entrevista el 21 de enero de 2003 y el contenido de esa entrevista es completo y verosímil. Los testigos coincidieron en los aspectos importantes, pues ambos afirmaron que en esa entrevista se denunció que alias «El Flaco» estaba detrás de algunos atentados terroristas en Bogotá y tenía la intención de atentar contra «parlamentarios» y «alcaldes».

Estas declaraciones son –además– coincidentes con algunos documentos que hicieron parte del proceso penal y que fueron aportados al proceso. En efecto, conforme al informe de la Sección de Información y Análisis del CTI denominado «proceso de información n°. 0020-2003» del 21 de enero de 2003, Jaime Alberto Quiñónez tenía información sobre Javier Paz alias «El Flaco» y exigía \$150.000.000 de recompensa (f. 336-339 c. 15). Además, según el informe de «apreciación de orden público en Bogotá» del 23 de enero de 2002, se venían «fraguando varios planes para realizar atentados contra líderes políticos, principalmente parlamentarios y alcaldes», grupos guerrilleros tenían en su poder explosivos para prepararlos como «carrosbomba» y «piensan “gemelear” una camioneta Toyota de los adscritos congresistas, para ingresarla al parqueadero del congreso de la república» (f. 323-326 c. 15). Estos informes son documentos públicos que acreditan que el testigo Jaime Quiñónez Rodríguez efectivamente alertó a las autoridades sobre un eventual plan terrorista contra congresistas y



alcaldes.

18. Luke Pujana Angoita –gerente del Club El Nogal– declaró que Fernando Londoño Hoyos, ministro para la época de los hechos, era socio del club desde su fundación en 1995. Afirmó que múltiples personajes de la «élite política o económica» frecuentaban el club para asistir a distintos eventos y que cuando funcionarios –como el presidente– visitaban el club se hacían avanzadas de seguridad. Declaró que «el club no recibió ninguna amenaza, ni fui enterada de amenaza para el club, no hubo ninguna novedad de seguridad antes del atentado». El dicho de la declarante fue preciso y detallado. Su versión es seria, verosímil y no se aprecian inconsistencias, ni lagunas en su versión de lo sucedido. Narró exclusivamente los hechos que le constaban y fue precisa en aclarar cuándo se tomaban medidas de seguridad especiales en las instalaciones del club y si conoció de amenazas (f. 472-473 c. 10 y f. 462-464 c. 22).

19. El hecho del tercero se configura como causal de exoneración de responsabilidad cuando se prueba que es la causa exclusiva del daño. Por ello se exige que ese tercero sea completamente ajeno a la Administración y que su acción sea imprevisible e irresistible¹⁵.

El hecho de un tercero es imprevisible cuando su ocurrencia es improbable. La conducta debe ser imprevisible para la Administración, ya que si puede ser evitada o anticipada le debe ser imputada dada su obligación de impedir el resultado. La imprevisibilidad no significa que la autoridad deba imaginarse todo aquello que puede ocurrir, pues bajo ese supuesto nada es imprevisible. Por su parte, el hecho de un tercero es irresistible cuando el cumplimiento cuidadoso y diligente de los deberes de la Administración es insuficiente para evitar el hecho dañoso. El hecho debe ser irresistible puesto que si la entidad puede oponérsele válidamente no lo puede alegar como causal de exoneración.

Según lo probado, el 7 de febrero de 2003 las FARC detonaron un «carrobomba»

¹⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1989 Rad. 5693 [fundamento jurídico párrafos 24 y siguientes], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017* Sección Tercera Tomo B, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 238, disponible en <https://bit.ly/3gjiduk>



con más de 150 kilos de explosivo en el Club El Nogal. En la explosión murieron Luisa Fernanda Solarte Angulo y Sergio Alejandro Muñoz Salame. El DAS y la Policía Nacional no conocieron de amenazas contra el Club El Nogal, ni recibieron solicitudes de protección. El Club El Nogal tampoco recibió amenazas contra sus instalaciones, su personal o sus socios.

Conforme a las pruebas, las FARC –en diciembre de 2002– emitieron un comunicado en el que hicieron una serie de críticas al gobierno y a los empresarios por su relación con el «paramilitarismo». En ese comunicado se hizo una referencia a los «clubes del norte de Bogotá», pero no se mencionó un club en específico, ni se anunció acciones contra alguno. El DAS después de analizar su contenido, no evidenció posibles acciones terroristas, ya que consideró que se trataba de directrices de carácter general.

De acuerdo con lo acreditado en el proceso, Llimi Díaz, días después del atentado, denunció ante la Fiscalía General de la Nación que había informado a un detective del DAS sobre un presunto testaferrero de las FARC, que había sido vinculado al Club El Nogal. Esa denuncia no evidencia que las demandadas conocían sobre un posible atentado terrorista contra el Club El Nogal. No se probó que los hechos contenidos en la denuncia eran ciertos y que efectivamente un funcionario del DAS recibió esa información en los términos descritos por el denunciante.

En el proceso también quedó probado que Jaime Quiñónez Rodríguez conoció a alias «El Flaco» –que aseguró era Hermínsul Arellán– y que el 21 de enero de 2003 le informó a funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que esa persona preparaba un ataque contra parlamentarios y alcaldes en Bogotá. Las autoridades recibieron la información y alertaron sobre esos hechos en los informes de apreciación de orden público. Conforme a las pruebas, no se acreditó que el informante hubiera señalado que las FARC iban a atacar contra el Club El Nogal, ni tampoco que la información dada sobre alias El Flaco y su relación con los atentados terroristas era veraz. La declaración de Jaime Alberto Quiñónez no evidencia una amenaza real y concreta contra el Club El Nogal, pues nunca mencionó un posible atentado contra esta institución. Por el contrario, quedó



probado que sólo hizo referencia a ataques contra parlamentarios, alcaldes, el Congreso y el Palacio de Justicia.

No se allegaron pruebas –conforme a lo probado– que acreditaran que el atentado contra el Club El Nogal era previsible. Antes de la ocurrencia del acto terrorista no se presentaron amenazas concretas contra el Club El Nogal, sus socios o empleados. No era posible para la fuerza pública prever que grupos ilegales actuarían en contra de la población civil en un establecimiento privado, pues no había indicios conocidos que permitieran concluir que el club iba a ser víctima de un ataque terrorista en las circunstancias en las que ocurrió. La guerrilla de las FARC no mencionó directamente al Club El Nogal en sus comunicaciones y la información de inteligencia que recibieron las autoridades sobre posibles acciones terroristas se refería a ataques contra la sede del Congreso y contra alcaldes y parlamentarios.

El ataque guerrillero contra el Club El Nogal tampoco podía ser resistido por las autoridades. La situación de seguridad y las alteraciones al orden público en Bogotá para la época, según lo probado, obligaban a las autoridades a gestionar su capacidad. Las autoridades debían actuar en todas las zonas de Bogotá y debían orientar sus recursos, en todo caso limitados, a contener y prevenir acciones en las zonas de mayor riesgo.

La Sala reitera que en estos eventos en que se imputa omisión debe tenerse en cuenta que la capacidad de acción de las autoridades no es ilimitada para disuadir la acción de los grupos ilegales. Lo contrario significaría que las autoridades militares estarían obligadas a lo imposible, esto es, a poner a disposición de los ciudadanos víctimas de estos delitos, de manera permanente, la compleja capacidad institucional que se requiere para evitar que este tipo de ataques sucedan. El juez de la administración no puede desconocer la realidad institucional y, después de hechos de esta naturaleza, exigir acciones que desbordaban la capacidad de respuesta de las autoridades.

Según el artículo 1757 CC, incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. De modo que, el acreedor debe demostrar el surgimiento de



la obligación con la prueba del hecho jurídico generador de la misma o el deudor –si excepciona– debe probar su extinción (carga de la prueba). Al demandante, pues, es a quien le corresponde probar hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones¹⁶. En concordancia, el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 CCA, prevé que las partes deben probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen. Como no se probó omisión por parte de las autoridades en el deber de protección y, por el contrario, quedó probado que esa acción armada contra el Club El Nogal era imprevisible e irresistible, se configuró el hecho exclusivo de un tercero. Por ello, la Sala revocará la sentencia apelada.

20. La parte demandante alegó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha aplicado el daño especial en ataques terroristas contra la población civil. Como para que se configure el daño especial la acción legítima del Estado debe ser la causa del daño o perjuicio [núm. 12] y quedó acreditado que el ataque terrorista fue planeado y ejecutado por la guerrilla de las FARC, no es procedente atribuirle responsabilidad al Estado bajo ese título de imputación.

21. Según la demandante, la presencia habitual de funcionarios del Estado creó un riesgo superior para el club, sus socios y empleados. Conforme a lo probado, Fernando Londoño Hoyos –entonces Ministro del Interior y de Justicia en 2002 y 2003– era socio del Club El Nogal desde abril de 1995 y frecuentaba las instalaciones del club. Martha Lucía Ramírez –entonces Ministra de Defensa– se hospedó en el hotel del Club El Nogal en tres ocasiones en el año 2002. Como la presencia de funcionarios del Estado en establecimientos públicos o privados no constituye un riesgo excepcional [núm.13], no es procedente atribuirle responsabilidad al Estado bajo ese título de imputación.

22. De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

¹⁶ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 13 de febrero de 1936 [fundamento jurídico párr. 10] en *Gaceta Judicial*, Tomo XLIII n°. 1907 - 1908, pp. 334 - 336 y sentencia del 13 de enero de 1971 [fundamento jurídico IV párr. 4] en *Gaceta Judicial*, Tomo CXXXVIII, n°. 2340 a 2345, p. 24.



21
Expediente nº. 65.853
Demandante: Julio Martín Otálora y otros
Niega pretensiones

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE fundado el impedimento presentado por el Consejero Nicolás Yepes Corrales, para intervenir en este caso y, en consecuencia, **SEPÁRASE** del conocimiento del presente proceso.

SEGUNDO: REVÓCASE la sentencia del 9 de octubre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE