



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA**

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Radicación: 11001-03-26-000-2021-00008-00 (66407)

Demandantes: ERS y otros

Demandada: Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional

Tema: El recurso se declara infundado porque no se invocaron sentencias de unificación.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la sala resuelve el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por los demandantes contra la sentencia dictada el 10 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo del Chocó, que confirmó el fallo que negó las pretensiones de la demanda.

La sala es competente para proferir esta providencia en virtud del artículo 259 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

A. Demanda de reparación directa

1.- La demanda que dio origen al proceso fue presentada por los familiares de **CEVS** contra la Policía Nacional para obtener la reparación del daño causado con ocasión de un atentado terrorista ocurrido en Quibdó, Chocó.

2.- Las pretensiones se basaron en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El **25 de febrero de 2014** las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) detonaron un artefacto explosivo en las instalaciones del establecimiento de comercio **Autoservicio Mercamés**. El atentado se llevó a cabo porque su dueño no les pagó el dinero de una extorsión realizada por ese grupo armado ilegal.

2.2.- El señor **CEVS** se encontraba en ese lugar y, como consecuencia del hecho, falleció.



2.3.- Los demandantes señalaron que la Policía Nacional debía responder porque, pese a que conocía la situación de orden público que se vivía en el departamento del Chocó, omitió brindar protección.

B. Sentencia objeto del recurso extraordinario de unificación

3.- En la sentencia del 10 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo del Chocó confirmó el fallo que negó las pretensiones de la demanda porque no se demostró que se configurara algún título de imputación:

3.1.- No se demostró la *falla del servicio*, pues no se probó la participación, complicidad o cooperación de agentes estatales en el atentado, y el ataque fue indiscriminado. Además, la sentencia indicó que <<solo se demostró que (...) el propietario del establecimiento de comercio formuló una denuncia penal>>, pero de ella no podía inferirse que la Policía la hubiera conocido, ni que el grupo armado ilegal fuera a perpetrar el atentado, ni que el propietario del establecimiento hubiera solicitado protección.

3.2.- No se demostró el *riesgo excepcional*, pues el atentado no estuvo dirigido a un inmueble de <<alguna institución estatal>> ni fue perpetrado en desarrollo de un enfrentamiento armado.

3.3.- No se demostró el *daño especial* porque el <<atentado terrorista no estaba dirigido contra una institución o persona representativa del Estado>>.

C. Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

4.- Los demandantes sostienen que el recurso extraordinario de unificación procede frente a cualquier sentencia, como lo señaló Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En todo caso, también indican que el tribunal desconoció las siguientes seis sentencias de unificación:

4.1.- <<Sentencia>> del 30 de marzo de 2017 proferida en el proceso con radicado 25000-23-41-000-2014-01449-01 (AG) por la Subsección B de la Sección Tercera, con ponencia del doctor Ramiro Pazos Guerrero.

4.2.- Sentencia del 16 de agosto de 2018 proferida en el expediente 37719 por la Subsección B de la Sección Tercera, con ponencia de la doctora Stella Conto Díaz del Castillo

4.3.- Sentencia del 23 de mayo de 2018 proferida en el expediente 41345 por la Subsección B de la Sección Tercera, con ponencia de la doctora Stella Conto Díaz del Castillo.

4.4.- Sentencia del 7 mayo de 2018 proferida en el expediente 33948 por la Subsección C de la Sección Tercera, con ponencia del doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



4.5.- Sentencia del 14 de abril de 2016 proferida en el proceso con radicado 25000-23-24-000-2005-01438-01 por la Sección Primera, con ponencia del doctor Guillermo Vargas Ayala.

4.6.- Sentencia del 6 de junio de 2013 proferida en el expediente 26001 por la Sala Plena de la Sección Tercera, con ponencia del doctor Enrique Gil Botero.

D. Oposición al recurso y concepto del Ministerio Público

5.- La Policía Nacional guardó silencio. El Ministerio Público conceptuó que el recurso debía desestimarse porque no se demostró que la sentencia desconociera una sentencia de unificación.

II. CONSIDERACIONES

E. Decisión

6.- La sala declarará infundado el recurso porque las sentencias invocadas no son de unificación. En efecto, el artículo 258 del CPACA señala que el recurso extraordinario de unificación procede contra las sentencias dictadas en única instancia o segunda instancia por tribunales administrativos que <<contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado>>. A su vez, el artículo 270 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, señala que las sentencias de unificación son las siguientes:

<<ARTÍCULO 270. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL. <Artículo modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021> Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36ª de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009>>.

7.- Teniendo en cuenta la norma anterior, es claro que ninguna de las sentencias invocadas es de unificación:

7.1.- Las cuatro primeras providencias¹ no son sentencias de unificación, pues fueron proferidas por las subsecciones de la Sección Tercera, y no por la Sala Plena de esta sección.

7.2.- Lo mismo ocurre en el caso de la sentencia de la Sección Primera, pues no fue dictada (i) por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; (ii) para decidir un recurso

¹ La sala destaca que la decisión del 30 de mayo de 2017 no es una sentencia. Contrario a lo indicado por el recurrente, se trata de un auto.



extraordinario, o (iii) en el marco de un mecanismo eventual de revisión de acciones populares o de grupo.

7.3.- Finalmente, la sentencia del 6 de junio de 2013 no tiene el carácter de unificación, tal como lo reiteró recientemente esta sala plena, así:

<<3) En ese sentido, en relación con la mencionada providencia que fue invocada por la parte recurrente como desconocida, si bien inicialmente se consideró por esta Sala que revestía la naturaleza de sentencia de unificación², lo cierto es que, luego modificó ese criterio para concluir que no tiene ese carácter, con fundamento en las siguientes consideraciones³:

“(…) No obstante, en la referida sentencia no se estableció ni fijó un criterio jurisprudencial uniforme frente a un punto de derecho, sino frente a unos hechos particulares que se demandaban, pues revisado su contenido, se observa en sus consideraciones, que lo que hace es reiterar la postura que para ese momento tenía la Corporación en lo concerniente a la responsabilidad del Estado por actos terroristas y los títulos de imputación que debían aplicarse en esos casos. (…).

35. Bajo ese escenario, la sentencia del **6 de junio de 2013 (Rad. 26.011), invocada como desconocida por la parte recurrente, no corresponde a aquellas dictadas por el Consejo de Estado en ejercicio de su función de unificación de jurisprudencia**, dado que en ella no se adoptaron criterios nuevos ni se fijaron reglas de derecho, sino que se reiteraron las fijadas con antelación por esta Corporación” (negritas adicionales)>>⁴.

8.- Es importante destacar que el recurrente argumentó que, según la Sección Segunda, el recurso <<es aplicable no solamente a las sentencias de unificación jurisprudencial que allí se definen, sino también a todo precedente judicial>>. Sin embargo, al margen de que se comparta, o no, la postura indicada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, para la sala es claro que la providencia citada hace referencia al mecanismo de extensión de jurisprudencia; y no al recurso extraordinario de unificación:

<<Por lo tanto que los **artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** deben ser interpretados, acorde con la Constitución Política, de manera tal que se entienda que **el procedimiento de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado** es aplicable no solamente a las sentencias de unificación jurisprudencial que allí se definen, sino también a todo precedente judicial adoptado por el Consejo de Estado, entendido como una sentencia en la cual esta Corporación haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho,

² Véase, por ejemplo, la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Sala Plena, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, sentencia del 3 de octubre de 2018, expediente 11001-33-36-031-2013-00252-01 (59840).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Sala Plena, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, providencia del 25 de agosto de 2022, expediente 11001-03-26-000-2021-00015-00 (66.461); se precisa que en esa oportunidad salvaron el voto los magistrados Martín Bermúdez Muñoz, Alberto Montaña Plata y Fredy Ibarra Martínez porque, en su concepto, la sentencia invocada sí es de unificación jurisprudencial.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de septiembre de 2024, expediente 69832, C.P. Fredy Ibarra Martínez.

Este despacho se acoge al criterio adoptado por la sala. No obstante, aclara que, aun si se considerara que la sentencia es de unificación, el recurso sería infundado porque el demandante simplemente plantea un disenso con la valoración probatoria del tribunal. Así, señala que (i) el tribunal <<menospreció>> la denuncia como <<prueba contundente de la previsibilidad>> del atentado, (ii) que no comparte que el tribunal haya dicho que <<brilla por su ausencia elemento probatorio que permitiera inferir que las autoridades>> supieran sobre la existencia del atentado; y (iii) reprocha que en el caso de la unificación no hubiera una denuncia previa, y en este sí.



sea que se haya desarrollado en una línea jurisprudencial o no, y siempre que se encuentre vigente y actualizada en tanto postura jurisprudencial del Consejo de Estado>>⁵.

F. Costas

9.- El artículo 267 del CPACA establece que si el recurrente debe ser condenado a costas si el recurso es desestimado. No obstante, la sala se abstendrá de condenar al demandante porque la desestimación del recurso <<deviene de una circunstancia ajena a los recurrentes (pues) con posterioridad a (su) interposición (...) se concluyó que la sentencia invocada no es de unificación>>⁶.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE INFUNDADO el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por los demandantes contra la sentencia dictada el 10 de octubre de 2019 por el Tribunal Administrativo del Chocó, que confirmó el fallo que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Presidente

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, radicado 3918-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 17 de octubre de 2024, expediente 66515, C.P. Fredy Ibarra Martínez.



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Con aclaración de voto)

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(Ausente con permiso)

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Magistrado

ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado