



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN C

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2001-01676-01(39063)**

**Actor: ARQUIGLASS DEL CARIBE LTDA.**

**Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

COMPETENCIA DEL SUPERIOR-Se decide sin limitación por apelación de ambas partes. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. FOTOGRAFÍAS Y VÍDEOS-Valor probatorio. INSPECCIÓN JUDICIAL COMO PRUEBA ANTICIPADA-Puede practicarse sin citación de la parte contraria. TESTIMONIO COMO PRUEBA ANTICIPADA-Únicamente respecto de personas gravemente enfermas. DICTAMEN PERICIAL COMO PRUEBA ANTICIPADA-No puede ser practicado sin la citación de la parte contraria. OBLIGACIÓN RESARCITORIA-Se funda en parámetros civiles y no constitucionales. 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. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTOS DELICTIVOS DE TERCEROS-Se requiere de solicitud formulada o que las condiciones de orden público permitan inferir la ocurrencia del hecho y el Estado tenga la capacidad de detener el ataque. DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN-Regulación en el Código de Policía de 1970. MARCHAS Y MANIFESTACIONES PÚBLICAS-Se garantizan si son pacíficas. HECHO DEL TERCERO-Causal de exoneración de responsabilidad. IRRESISTIBILIDAD E IMPREVISIBILIDAD-Concepto. COSTAS EN CCA-Improcedencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

La Sala, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 que adicionó el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, decide los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 18 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió parcialmente a las pretensiones.

#### SÍNTESIS DEL CASO

El 31 de agosto de 1999, en la ciudad de Barranquilla hubo un paro cívico en el que se presentaron bloqueos, quema de objetos y saqueos. Desconocidos vandalizaron y saquearon la sede de la sociedad Arquiglass del Caribe Ltda. Alegan omisión en el deber de protección, pues la Policía no impidió que terceros dañaran su propiedad, aunque tuvo conocimiento de las conductas delictivas.



2  
Expediente nº. 39.063  
Demandante: Arquiglass del Caribe Ltda.  
Niega pretensiones

## ANTECEDENTES

El 31 de agosto de 2001, Arquiglass del Caribe Ltda., a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional. Solicitó \$423.467.396 por daño emergente y \$304.896.525 por lucro cesante. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que terceros saquearon y destruyeron la sede de Arquiglass del Caribe Ltda. en un paro cívico y que la Policía conoció de los actos vandálicos y no hizo nada para impedirlos.

El 17 de octubre de 2001 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, al oponerse a las pretensiones, la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, adujo que la demandante no solicitó protección y que el Estado no era responsable por todos los daños causados a sus ciudadanos. El 9 de septiembre de 2009 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, adujo que las obligaciones del Estado son proporcionales a su grado de desarrollo y que la Policía hizo presencia en el lugar con la capacidad institucional que tenía a su disposición. La parte demandante adujo que las pruebas practicadas evidenciaban que la Policía Nacional omitió su deber de protección, pues permitió que terceros destruyeran su propiedad. El Ministerio Público guardó silencio.

El 18 de febrero de 2010, el Tribunal Administrativo del Atlántico en la **sentencia** accedió parcialmente a las pretensiones al estimar que la Policía Nacional no adoptó medidas permanentes para evitar el saqueo de Arquiglass del Caribe Ltda. cuando tuvo conocimiento de los actos vandálicos. Consideró que la entidad era responsable únicamente de los daños ocasionados por el saqueo y no de los derivados de la irrupción y quema de la sede. Las partes interpusieron **recurso de apelación**, que fueron concedidos el 2 de junio de 2010 y admitidos el 13 de diciembre de ese año. La demandante solicitó que se declarara a la Policía Nacional responsable de todos los daños y se reconocieran las reparaciones locativas de la sede y los daños causados a las máquinas. La demandada esgrimió que el daño fue causado por un tercero y que la entidad hizo presencia



en la zona según su capacidad institucional. El 27 de enero de 2011 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. La parte demandante reiteró lo expuesto. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, guardó silencio. El Ministerio Público conceptuó que debía revocarse la sentencia, porque no se probó la propiedad, ni la preexistencia de las mercancías presuntamente saqueadas.

## CONSIDERACIONES

### I. 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, \$143.000.000<sup>1</sup>.

#### 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 administrativo<sup>2</sup>, en este caso por

<sup>1</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2001, \$286.000, por 500.

<sup>2</sup> 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>.



una omisión que se imputa a una entidad pública (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. La demanda alega que se configuró falla del servicio, porque la entidad demandada omitió el deber de protección. La demanda se interpuso en tiempo -31 de agosto de 2001- pues el 31 de agosto de 1999 destruyeron y saquearon la sede de Arquiglass del Caribe Ltda., circunstancia que según la demanda concretó el incumplimiento de ese deber.

### **Legitimación en la causa**

4. Arquiglass del Caribe Ltda. es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que era la propietaria de los bienes saqueados y la arrendataria del bien afectado [hecho probado 10.1]. La Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, está legitimada en la causa por pasiva, dado que es la entidad a la que corresponde asegurar la convivencia pacífica (artículos 218 CN y 1 de la Ley 62 de 1993).

## **II. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si se configuró falla del servicio, por incumplimiento del deber de seguridad y protección, ante el saqueo y la destrucción de la sede de una empresa, en una manifestación.

## **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 probatorio<sup>3</sup>.

7. La inspección judicial practicada como prueba anticipada por el Juzgado Segundo Civil de Barranquilla (f. 40-50 c. 1), será valorada pues podía ser practicada sin citación de la parte contraria, según el artículo 300 CPC, modificado por el artículo 131 del Decreto 2282 de 1989. En la diligencia se practicaron los testimonios de Ezzo Maloof Maloof, Francisco Javier López Ruiz y Wilfran Berrio Díaz. Estas declaraciones no serán valoradas, porque el artículo 298 CPC, vigente para la época en que se presentó la prueba anticipada, autorizaba el testimonio anticipado únicamente respecto de personas gravemente enfermas -situación que no se acreditó en el proceso- y exigía la citación de la parte contraria y la prueba se llevó a cabo sin citar a la demandada.

8. El dictamen pericial practicado como prueba anticipada ante el Juzgado Segundo Civil de Barranquilla (f. 55 a 60 c. 1), no será valorado pues no podía ser practicado sin citación de la parte contraria, según el artículo 300 CPC, modificado por el artículo 131 del Decreto 2282 de 1989.

9. La cinta audiovisual y las fotografías aportadas por la parte demandante (f. 69 a 78 c. 1 y f. 1 c. 4) 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 tomadas<sup>4</sup>.

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

---

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

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832 [fundamento jurídico 9.1].



10.1. Desde el 1 de noviembre de 1998, la sociedad Arquiglass del Caribe Ltda. arrendó la bodega n°. 10 del Centro Industrial Circunvalar ubicado en la Avenida Circunvalar carrera 32 y 33 en la ciudad de Barranquilla. El contrato fue terminado unilateralmente por Arquiglass del Caribe Ltda. el 28 de diciembre de 1999, según da cuenta el contrato de arrendamiento de local comercial (f. 249 a 257 c.1) y una comunicación (f. 247 c. 1).

10.2. No se encontró registro o solicitud de protección alguna en favor de Karan Alberto Ganem Nassar, socio de la sociedad Arquiglass del Caribe Ltda., según da cuenta copia auténtica del oficio n°. 0579 expedido por el Jefe Seccional de Policía Judicial (f. 134 y 135 c. 1) y del certificado de existencia y representación de Arquiglass del Caribe Ltda. (f. 33 a 34 c. 1).

10.3. El 24 de septiembre de 1999, el Juzgado Segundo Civil de Barranquilla corroboró en la inspección judicial los daños materiales ocasionados a las instalaciones de la sociedad Arquiglass del Caribe Ltda., según da cuenta el acta de la inspección judicial (f. 40 a 50 c. 1).

### **Responsabilidad del Estado por daños a la propiedad en manifestaciones**

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)<sup>5</sup>.

La jurisprudencia, en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886<sup>6</sup> -que corresponde al citado artículo 2 CN- concluyó que estos deberes no implican que el Estado sea un “asegurador general”<sup>7</sup> contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho<sup>8</sup> y encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad. Se trata, pues, de una falla relativa del servicio<sup>9</sup>.

Imputar responsabilidad al Estado con base en disposiciones generales como la contenida en el artículo 2 CN supondría la existencia de una obligación, en términos jurídicos, en la cual debe responder por todos los daños que sufran las personas. Esa norma contiene un deber general, del cual, de forma abstracta o general, no pueden derivarse directamente obligaciones resarcitorias. Si no fuese así, el Estado respondería siempre que una persona le cause daño a otra, con independencia de su intervención en el hecho, lo cual constituye, evidentemente, una distorsión que aleja al juez de la Administración de los fundamentos civiles de la responsabilidad extracontractual del Estado, para -en su lugar- ubicarlo en los predios ajenos de la responsabilidad política.

En esta materia se requieren análisis más precisos soportados en normas destinadas a regular la responsabilidad, que impongan verdaderas obligaciones resarcitorias en términos civiles, y no estén fundados en disposiciones que fueron concebidas para establecer fines relacionados con la organización del Estado. Por

---

<sup>5</sup> 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/3gjjduK>.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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/3gjjduK>.

<sup>8</sup> 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/3gjjduK>.

<sup>9</sup> 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>.



tanto, las entidades públicas solo son responsables civilmente cuando con su acción u omisión causen un daño a otro (art. 2341 CC), pues solo en esos eventos puede surgir la obligación indemnizatoria.

12. Según la demanda, la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional, incurrió en falla del servicio por omisión al deber de protección por el saqueo y la destrucción de la sede de la sociedad Arquiglass del Caribe Ltda.

Está acreditado que desde el 1 de noviembre de 1998 esa sociedad arrendó la bodega nº. 10 del Centro Industrial Circunvalar ubicada en la Avenida Circunvalar carrera 32 y 33 en la ciudad de Barranquilla [hecho probado 10.1]. La Policía no tenía en sus registros una solicitud de protección en favor de Karan Alberto Ganen Nassar, socio de Arquiglass del Caribe Ltda. [hecho probado 10.2].

13. Hellman Enrique Hincapié Ospina -periodista del Canal Caracol- declaró que el 31 de agosto de 1999 la dirigencia sindical había convocado un paro cívico por la mala calidad de los servicios públicos. La vía "Circunvalar con 38" era el sector más crítico de la ciudad, porque sus habitantes habían puesto barricadas para bloquearla. En la mañana, el grupo antidisturbios de la Policía llegó a bordo de tanquetas para desbloquear las vías. Hubo enfrentamientos con los manifestantes hasta la tarde, pero los policías que estaban en el lugar fueron insuficientes para controlar la turba de personas que ingresaban a los locales. Le llamó la atención que las autoridades fueran pasivas. Todo quedó registrado en el material que grabó e incluso hay un testimonio sobre lo ocurrido en Arquiglass del Caribe Ltda. (f. 35-37 c. 3).

El dicho del testigo sobre la ocurrencia de un paro cívico, la situación de orden público y los daños a locales comerciales es claro y completo. El declarante precisó que conoció los hechos porque era periodista y registró lo ocurrido ese día. Su relato fue claro, puntual y completo, pues detalló los bloqueos de la mañana y las manifestaciones que se presentaron en la tarde en el sector en el que estaba ubicada la sede de la demandante.

En cuanto a la actitud "pasiva" de las "autoridades", el dicho del declarante no es





un relato libre de un hecho que presencié. Sus declaraciones corresponden, más bien, a una opinión o a un juicio de valor posterior a los hechos, con fundamento en lo que consideré debieron hacer las autoridades. El testigo declaró que registró en vídeo lo ocurrido en Arquiglass del Caribe Ltda. La parte demandante aportó al proceso un vídeo [núm. 9.]. El testigo, sin embargo, no ratificó que la cinta allegada era de su autoría, ni aportó los vídeos a los que se refirió.

14. Francisco Javier López Ruiz, celador de la sede de la sociedad, declaró que había más de mil personas que bloqueaban la Avenida Circunvalar. A partir del mediodía se empezaron a “meter” con la bodega, prendían fuego, tiraban piedras y disparaban. En respuesta, hizo más de veinte llamadas a la Policía, pero le decían que estaban ocupados en otros sitios. Ese día, las tanquetas de la Policía llegaban a la bodega, se quedaban por cinco minutos y regaban agua para que la gente se retirara temporalmente. El Ejército llegó a las 5:30 p.m. a controlar la situación (f. 150 a 152 c. 1). Katia Milena Yaruro Arzuaga, secretaria de la gerencia, declaró que los habitantes de la Avenida Circunvalar hicieron protestas con quema de llantas y piedras. Cuando los manifestantes se dieron cuenta que ellos trabajaban comenzaron a tirarles objetos, a romper las rejas, a quemar cuadros y a llevarse mercancía. Agregó que eran como unas mil quinientas personas y que los manifestantes destruyeron la mercancía y las máquinas (f. 153-155 c.1).

Como Francisco Javier López Ruiz y Katia Milena Yaruro Arzuaga trabajaban para la sociedad demandante, son testigos sospechosos, en los términos del artículo 217 CPC. El artículo 218 CPC dispone que el juez apreciará los testimonios sospechosos de acuerdo con las circunstancias de cada caso y que no se pueden desechar de plano, sino que deben ser analizados con mayor rigurosidad<sup>10</sup>. Aunque los declarantes son testigos sospechosos, presenciaron los hechos y fueron precisos y detallados sobre los daños causados por los manifestantes a la bodega. Su dicho sobre la cantidad de manifestantes es serio y verosímil y no se aprecian inconsistencias. En el marco de una manifestación de esta dimensión, era difícil que los testigos estimaran la cifra exacta de personas que participaron,

---

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, Rad. 20.262 [fundamento jurídico 2.3].



sin embargo, coincidieron en que la cifra no fue inferior a mil. Esas declaraciones no dejan duda de que se trató de una acción de un grupo amplio de personas, si se tiene en cuenta, además, que para controlar las manifestaciones se requirieron las acciones de la policía durante todo un día y que estas incluyeron el uso de tanquetas antidisturbios e, incluso, la presencia del ejército en la zona.

15. José Hani Jimeno declaró que su esposa “le contó” sobre las manifestaciones en Arquiglass e inmediatamente le informó al comandante del Batallón de Policía Militar sobre la situación, quien le respondió que no podía enviar unidades sin autorización de la alcaldía o la gobernación (f. 123-124 c.1). Jaime Amín -quien el 31 de agosto de 1999 fungía como gobernador (e) del Atlántico- declaró que ese día hubo un paro cívico de grandes dimensiones en Barranquilla. Recibió muchas llamadas, entre ellas, una de Dieb Maloof, quien le solicitó apoyo para Arquiglass e inmediatamente comunicó esta información a las autoridades (f. 172-174 c. 1). Los testigos se refirieron a los hechos puntuales que presenciaron. Sus relatos son responsivos y serios y acreditan que informaron a las autoridades la situación de orden público que se presentó en Arquiglass. Su dicho fue preciso y detallado en cuanto a quién les informó lo que sucedía y a qué hicieron con esa información.

16. Juan Carlos Correa Escobar, Ezzo Maloof Maloof y Wilfrán Berrio Díaz declararon que ese día se dirigieron a la sede de Arquiglass del Caribe Ltda. cuando se enteraron de lo que ocurría. En “la Circunvalar con 38” solicitaron ayuda a las autoridades y la Policía los transportó en una tanqueta de la institución. Los testigos coincidieron en que al ingresar a la sede las autoridades evacuaron al personal que estaba allí, ellos decidieron quedarse y desde la sede veían que los manifestantes se iban cuando se acercaba la tanqueta de la policía y que regresaban cuando se alejaba. Los manifestantes rompieron todos los vidrios y tiraron objetos para incendiar la bodega. Cuando comenzaron a tumbar la puerta lograron que otra tanqueta de la Policía viniera y los sacara. Todo se calmó a las 5:30 p.m. cuando llegó el Ejército (f. 118-122, f. 156-157 y f. 169-170 c.1). Correa Escobar afirmó que la tanqueta de la Policía se desplazaba permanentemente y que hacía un recorrido entre la sede de la sociedad y la Avenida Circunvalar (f. 120 c.1).



El dicho de los declarantes sobre la respuesta de las autoridades ante lo ocurrido en Arquiglass es uniforme y no se aprecian inconsistencias, ni lagunas en su versión de los hechos. Los testigos reconocieron que las autoridades evacuaron a todo el personal que se encontraba en la bodega, pero que ellos insistieron en quedarse. Los declarantes, además, vieron cuando las tanquetas de la Policía hicieron rondas por toda la avenida para dispersar a los manifestantes.

17. El ordenamiento vigente al momento de los hechos -Decreto 1355 de 1970, Código de Policía- autorizaba la reunión de personas en un sitio público para manifestar intereses sociales, económicos, políticos o cualquier otro fin lícito. Para ello, en escrito presentado 48 horas antes del evento -por al menos tres interesados-, se debía informar a la primera autoridad política del lugar la fecha, hora y sitio de la reunión. Si esta también comprendía una movilización, se debía informar el recorrido. En todo caso, la autoridad, con una resolución motivada, estaba facultada para modificar la fecha, sitio o recorrido de la reunión o movilización en el lapso de las 24 horas previas (art. 102, modificado por el art. 118 Decreto 522 de 1971).

Con la perspectiva de la estrecha relación entre el derecho de reunión o movilización de personas en lugares públicos y el mantenimiento del orden público (art. 2 Decreto 1355 de 1970), el precepto disponía que la autoridad de policía no debía adelantar procedimiento alguno contra las personas que acataran sus órdenes, pero facultaba a la misma autoridad para disolver el evento si degeneraba en tumulto, desorden o agitación que afectara la tranquilidad o inseguridad. Asimismo, la autoridad debía detener a quienes infringieran las normas penales o de policía, para ponerlas a disposición del funcionario competente (arts. 104 y 107). En todo caso, la policía podía impedir manifestaciones o movilizaciones que no hubieran sido anunciadas o que no cumplieran los objetivos anunciados por los organizadores (art. 105). También, debía desmovilizar a los manifestantes, si advertía que estos portaban armas o elementos con los que pudieran causar daño a los bienes públicos o a la propiedad privada y a decomisar dichos elementos, a través del ejercicio legítimo de la coerción para el restablecimiento del orden público (arts. 29 y 106). La Constitución retoma este enfoque al disponer que se garantizan solo las reuniones



y manifestaciones públicas que sean pacíficas y al deferir al legislador la limitación de su ejercicio (reserva de ley).

18. 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 irresistible<sup>11</sup>.

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.

19. Conforme a las pruebas, el 31 de agosto de 1999 hubo un paro cívico de gran magnitud en la ciudad de Barranquilla en el que se presentaron bloqueos de vías, quema de objetos e incluso el uso de armas de fuego. Una turba de por lo menos mil manifestantes vandalizó y saqueó la sede de Arquiglass del Caribe Ltda. y de otros locales comerciales. Durante los disturbios las autoridades intervinieron en la medida de sus posibilidades con tanquetas y rescataron en dos ocasiones al personal que estaba atrapado en la sede de Arquiglass del Caribe Ltda. Sin embargo, las protestas fueron de tal magnitud que el Ejército, última instancia en estas situaciones, tuvo que intervenir para restaurar el orden público en la ciudad.

La Policía Nacional sabía de las manifestaciones y estuvo presente en las zonas de la ciudad que iban a ser afectadas por el paro. Inicialmente, para garantizar el derecho de reunión o movilización y el mantenimiento del orden público. Cuando

---

<sup>11</sup> 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/3gjduK>



advirtió que algunos manifestantes portaban armas o elementos para causar daño a los bienes públicos y a la propiedad privada, intentó dispersar la movilización con tanquetas.

Las autoridades anticiparon aquellas situaciones que normalmente ocurren en las manifestaciones, no era posible prever que una manifestación -que debía ser pacífica y cuyo fin era reclamar por la deficiente prestación de los servicios públicos- terminaría con el saqueo y la quema de la sede de Arquiglass del Caribe Ltda., empresa que -además- no estaba relacionada con el motivo de la protesta. La magnitud de los actos vandálicos, la desproporción de la multitud de personas que participó en ellos, el uso de armas de fuego y otros elementos con alto poder de destrucción y la intención de dañar la propiedad privada del sector de forma indiscriminada, eran hechos imprevisibles para las autoridades, dentro del desarrollo normal y habitual de una manifestación.

La conducta de la turba de manifestantes tampoco podía ser resistida por las autoridades, pues la cantidad de personas que participaron en estos actos y las acciones violentas que emprendieron no eran propias de una manifestación pacífica, sino de una asonada que se salió de control. Los medios que tenía la Policía Nacional a su disposición impedían concentrar la totalidad de la acción defensiva en un solo establecimiento de comercio, circunstancia que limitaba la capacidad de acción para repeler este ataque. La Policía Nacional hizo presencia en la bodega en reiteradas ocasiones e intentó dispersar la multitud con tanquetas. Sin embargo, el ataque fue tan desproporcionado que, para controlar a los manifestantes, el Ejército Nacional tuvo que hacer presencia en la zona.

No debe perderse de vista que en estos eventos debe juzgarse la posibilidad de resistir las acciones violentas, de acuerdo con la capacidad operativa y los medios de los que dispone el Estado. En materia de mantenimiento del orden público, esa capacidad debe ser valorada según la magnitud de las alteraciones que se presentan en determinado momento y los medios disponibles para su restablecimiento, para establecer si el Estado podía hacerle frente.

Como el ataque a la sede de Arquiglass del Caribe Ltda. no podía ser previsto por la Policía Nacional y tampoco podía ser resistido, se configuró el hecho de un



14  
Expediente nº. 39.063  
Demandante: Arquiglass del Caribe Ltda.  
Niega pretensiones

tercero. Por ello, la Sala revocará la sentencia apelada.

20. 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.

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:**

**REVÓCASE** la sentencia del 18 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente de la Sala

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**