

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

MAGISTRADA PONENTE: CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01

Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros

Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional-
Policía Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Tema: Muerte en atentado – Escuela de
Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” – ECSAN

Segunda Instancia

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y la demandada en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el siete (7) de noviembre de dos mil veintitrés (2023); por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (062SentenciaPrimeraInstancia.pdf).

Expediente:
Demandante:
Demandado:

110013343 062 2021 00073 01
Consuelo Parra Bayona y otros
Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

I. ANTECEDENTES

1. 1. La demanda

Mediante escrito presentado el 16 de marzo de 2021, los señores Consuelo Parra Bayona y Juan De Dios Muñoz Muñoz, en nombre propio, como representantes de la masa sucesoral del señor Iván René Muñoz Parra y representante legal del menor Juan Carlos Muñoz Parra; y por los señores Néstor Ferney Muñoz Parra, William Guillermo Muñoz Parra y Sandra Milena Pérez Suárez, por medio de apoderado judicial¹, presentaron demanda, en ejercicio de la acción de reparación directa y solicitaron que se declarará patrimonialmente responsable a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la muerte del patrullero y cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 21 de enero de 2019.

En concreto, la parte actora solicitó que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

4.1. Principal

4.1.1. Que se declare patrimonial y administrativamente responsable a la NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, por el fallecimiento del Patrullero IVÁN RENÉ MUÑOZ PARRA, con ocasión de la explosión de un carro bomba dentro de las instalaciones de la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” – ECSAN, el día diecisiete (17) de enero de dos mil diecinueve (2019).

4.1.2. Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL al reconocimiento y pago de los siguientes:

4.1.2.1. Perjuicios morales.

Nombre	Calidad frente a la víctima	Valor solicitado
Sucesión de Iván René Muñoz Parra	Víctima fallecida	300 SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	300 SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	300 SMLMV
Sandra Milena Pérez Suárez	Compañera sentimental	300 SMLMV
Juan Carlos Muñoz Parra	Hermano	150 SMLMV
Néstor Ferney Muñoz Parra	Hermano	150 SMLMV

¹ folio 1-10 C1

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

William Guillermo Muñoz Hermano 150 SMLMV
Parra

4.1.2.2. Por daños a la salud.

Reconocer y pagar, como daño autónomo e independiente, a favor de:

Nombre	Calidad frente a la víctima	Valor solicitado
Sucesión de Iván René Muñoz Parra123	Víctima fallecida	400 SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	300 SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	300 SMLMV
Sandra Milena Pérez Suárez	Compañera sentimental	300 SMLMV

4.1.2.3. Daño inmaterial por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados.

A título de reparación integral solicito que la Policía Nacional:

1. Publique en un diario de amplia circulación nacional, la sentencia condenatoria.
2. Pidan excusas públicas en la Ciudad de Bogotá D.C. por los hechos ocurridos, en una ceremonia que se lleve a cabo en las instalaciones de la ECSAN.
3. Garantice la atención médica y psicológica de forma permanente al núcleo familiar demandante.
4. Divulgar en las Fiscalías, Juzgados, Tribunales y Dependencias Judiciales, el contenido de la providencia condenatoria.
5. Implemente campañas al interior de la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional “General Francisco de Paula Santander” - ECSAN que eviten este tipo de injusticias.
6. Pasar revista mensual a las instalaciones de la ECSAN, realizando un informe detallado de sus condiciones de seguridad y tomando los correctivos del caso, para la protección de los residentes y transeúntes de la Escuela.

Con lo anterior se busca honrar la tragedia ocasionada a IVÁN RENÉ MUÑOZ PARRA, brindar garantías de una vida integra y normal, generar un estado de reconciliación por parte de los familiares; así como buscar medidas de no repetición con la población.

Teniendo en cuenta que las medidas solicitadas no son suficientes para reparar de forma integral el grupo familiar demandante, y en el entendido que existe la obligación de indemnizar los daños inmateriales por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados de manera separada al constituirse en una nueva categoría de perjuicios, solicito reconocer y pagar a favor de:

Nombre	Calidad frente a la víctima	Valor solicitado
Sucesión de Iván René Muñoz Parra	Víctima fallecida	400 SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	300 SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	300 SMLMV
Sandra Milena Pérez Suárez	Compañera sentimental	300 SMLMV

4.1.2.4. Por perjuicios materiales.

Los perjuicios materiales tanto en la modalidad de lucro cesante consolidado y lucro cesante futuro, se solicitan a favor de los señores Consuelo Parra Bayona y Juan de Dios Muñoz Muñoz, toda vez que el señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D) hasta la fecha de su fallecimiento veló por el sustento económico de sus padres y de conformidad con las reglas de la experiencia es posible inferir que debido a la avanzada edad de sus progenitores y los carentes recursos económicos con los que cuentan

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

estos a la fecha, la ayuda monetaria efectuada por el señor Muñoz Parra, se realizaría hasta la fecha de muerte del último de sus antecesores.

En estos términos, procede a calcularse el monto de la indemnización:

4.1.2.4.1. Lucro cesante consolidado:

Se encuentra debidamente probado en el dossier que el señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D), al momento de su fallecimiento se desempeñaba como Patrullero de la Policía Nacional, sin embargo, en virtud de la Resolución 00826 del 17 de enero de 2019 fue ascendido al cargo de subintendente, encontrándose probado que el señor Muñoz Parra devengaría la suma de \$1.989.143 al momento de hacerse efectivo el respectivo ascenso dentro de la entidad, a dicha suma de dinero se le sumará el 25% por concepto de prestaciones sociales con el fin de obtener un valor de \$2.486.428 y a la vez, se descontará el 25% que se presume, la víctima destinaba a sus gastos propios, resultando de dicha operación matemática la suma de \$1.864.821. Del antedicho valor, se solicita en un 50% en favor de la señora Consuelo Parra Bayona y otro 50% en favor del señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, padres del hoy fallecido.

El lucro cesante consolidado a favor de los padres; se liquidará en meses desde la fecha de los hechos (17 de enero de 2019) hasta la presentación de la solicitud de conciliación para agotar el respectivo requisito de procedibilidad (11 de octubre de 2019), así:

Los cálculos antedichos son los siguientes:

$$\$1.989.143 + 25\% (\$497.285) = \$2.486.428 - 25\% (\$621.607) = \$1.864.821.$$

\$1.864.821 = ingreso base de liquidación para los padres del señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D).

La fórmula para obtener el valor del lucro cesante consolidado, es la siguiente:

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

Donde:

- S = Es la indemnización a obtener
- Ra = Ingreso base de liquidación sobre el cual se liquidará el lucro cesante consolidado a favor de los padres, es decir \$ 1.864.821.
- i= Interés puro o técnico: 0,00486755
- n= Número de meses transcurridos desde el momento del siniestro – 17 de enero de 2019- hasta la fecha en que se radicó la correspondiente solicitud de conciliación – 11 de octubre de 2019, es decir, 8.83 meses.
- 1= Es una constante

$$S = \$ \frac{1.864.821 (1+ 0,00486755)^{8.83} - 1}{0,00486755}$$

$$S= \$ 16.783.626.$$

Correspondiéndole a cada uno de los reclamantes el 50% del valor obtenido.
Consuelo Parra Bayona (madre) =\$8.391.813
Juan de Dios Muñoz Muñoz (padre) =\$8.391.813

TOTAL LUCRO CÉSATE CONSOLIDADO: \$16.783.626.

4.1.2.4.2. Lucro cesante futuro:

La liquidación del lucro cesante futuro, abarca el periodo comprendido desde el día siguiente de la presentación de la solicitud de conciliación hasta la expectativa de vida de la señora Consuelo Parra Bayona (madre), menos los meses liquidados en el lucro cesante consolidado.

Por concepto de lucro cesante futuro se tendrá en cuenta a los legitimados para dicha reclamación, quienes en el caso particular son los señores Juan de Dios Muñoz Muñoz

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

y Consuelo Parra Bayona, en calidad de padres del señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D).

El lucro cesante futuro es comprendido desde la fecha en la cual se radicó la solicitud de conciliación previo a la presente demanda, esto es 11 de octubre de 2019 hasta la fecha de expectativa de vida la señora Consuelo Parra Bayona, fecha hasta la cual se entiende el señor Iván René Muñoz Parra velaría por sus padres.
La señora Consuelo Parra Bayona nació el día 06 de enero de 1969, por lo tanto, para la fecha del fallecimiento de su hijo (17 de enero de 2019) contaba con 50 años de edad, por tal razón y basados en la Resolución 1555 de 2010 expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, la expectativa de vida de una mujer de 50 años, es de 36.2 años, es decir 434.4 meses, valor al cual deberá descontarse los 8.83 meses ya liquidados por concepto de lucro cesante consolidado, teniendo como resultado final: 425.57 meses.

Periodo a indemnizar = 425.57 meses.

Para efectos de determinar el ingreso base de liquidación de este perjuicio irrogado tomaremos el salario de \$1.989.143125 que se probó devengaría el señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D) al momento de hacerse efectivo su ascenso dentro de la entidad, a dicha suma de dinero se le sumará el 25% por concepto de prestaciones sociales con el fin de obtener un valor de \$2.486.428 y a la vez, se descontará el 25% que se presume, la víctima destinaba a sus gastos propios, resultando de dicha operación matemática la suma de \$1.864.821

Los cálculos antedichos son los siguientes:

$\$1.989.143 + 25\% (\$497.285) = \$2.486.428 - 25\% (\$621.607) = \$1.864.821$
 $\$1.864.821 =$ ingreso base de liquidación para los padres del señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D).

La fórmula para obtener el valor del lucro cesante futuro, es la siguiente:

$$R_f = R_a \frac{(1+i)^n - 1}{i(1+i)^n}$$

Donde:

Rf = Renta futura

Ra = Ingreso base de liquidación sobre el cual se liquidará el lucro cesante futuro para los padres, es decir \$ 1.864.821.

i= Interés puro o técnico: 0,00486755

n= Número de meses transcurridos desde la fecha de radicación de la solicitud de conciliación (11 de octubre de 2019) – hasta la vida probable de la señora Consuelo Parra Bayona, es decir, 425.57 meses.

1= Es una constante

Reemplazando tenemos:

$$R_f = \$1.864.821 \frac{(1+0,00486755)^{425.57} - 1}{0,00486755 (1+0,00486755)^{425.57}}$$

Rf= \$ 334.624.438

Entonces, durante el tiempo futuro (425.57 meses) sus padres dejaron de percibir una renta total de \$334.624.438, que el fallecido habría destinado a su apoyo.

Para obtener el lucro cesante con acrecimiento deben distribuirse los valores de la renta calculada en los diferentes periodos teniendo en cuenta que: i) el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz recibiría el apoyo económico de su hijo hasta la fecha de expectativa de vida del primero mencionado, ii) a partir de allí, su parte acrecería a la señora Consuelo Parra Bayona, última beneficiaria de la renta.

Siendo así y conforme quedó establecido, se tiene que el tiempo máximo a liquidar es de 434.4 meses (Tmax), de los cuales se toman 8.83 como lucro cesante consolidado (Tcons) y los restantes 425.57 como lucro cesante futuro (T fut).

Por su parte, en los 425.57 meses de lucro cesante futuro, faltantes para completar la expectativa de vida posible de la madre del fallecido, la asignación es la siguiente:

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

En los primeros 328.37 meses de lucro cesante futuro (Pd1), lapso comprendido entre (meses de vida probable del padre, menos los meses liquidados en el lucro cesante consolidado), el valor de la renta consolidada a distribuir (Vd) en ese periodo, calculado según la siguiente fórmula se asignará en porcentajes idénticos a aquéllos conforme a los cuales se distribuyó el lucro cesante consolidado, así:

$$Vd = (S/Tfut) \times Pd1.$$
$$Vd = 334.624.438 \times 328.37 \text{ meses}$$
$$425.57 \text{ meses}$$
$$Vd = \$ 258.196.364$$

Total de valor a distribuir Pd1: \$ 258,196.364

Juan de Dios Muñoz Muñoz: \$ 129.098.182 (50%)
Consuelo Parra Bayona: \$ 129.098.182 (50%)

los siguientes 97.2 meses de lucro cesante futuro (Pd2), lapso comprendido entre la fecha presunta de muerte del señor Juan de Dios Muñoz Muñoz y la fecha de vida probable de la señora Consuelo Parra Bayona, momento hasta al cual se presume el señor Iván René Muñoz Parra velaría por sus padres, el valor de la renta consolidada a distribuir (Vd) en ese periodo, calculado según la siguiente fórmula, se asignará teniendo en cuenta que el 50% que en el período anterior correspondía al padre de la víctima directa, acreciendo el porcentaje correspondientes al de la madre, como beneficiaria de la renta durante este último periodo de tiempo, así:

$$Vd = (S/Tfut) \times Pd2.$$
$$Vd = 334.624.438 \times 97.2 \text{ meses}$$
$$425.57 \text{ meses}$$
$$Vd = \$ 76.428.073.8.$$

Total de valor a distribuir Pd2: \$ 76.428.073.8
Consuelo Parra Bayona \$ 76.428.073.8 (100%)

TOTAL LUCRO CESANTE FUTURO \$334.624.438.

- 4.2. Que se condene al pago de los intereses de las sumas líquidas de dinero determinadas en la decisión que ponga fin al proceso y que se generen a partir de la fecha de la sentencia o del auto aprobatorio de la conciliación judicial, según sea el caso, pagaderos a los demandantes o a quien o quienes sus derechos representaren en el momento del fallo.
- 4.3. Según el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, condénese a ente público demandado a cancelar las costas y agencias en derecho correspondientes en los términos del artículo 361 del Código General del Proceso.
- 4.4. El ente público demandado dará cumplimiento a la sentencia dentro de los 10 meses siguientes a la fecha de su ejecutoria, de conformidad con el inciso 2. ° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como fundamentos fácticos de la demanda se narró, en síntesis, que:

El señor Iván René Muñoz Parra nació el 6 de diciembre de 1991 en el municipio de San Gil, departamento de Santander. Era hijo del señor Juan de Dios Muñoz Muñoz y de la señora Consuelo Parra Bayona, y hermano de los señores William Guillermo Muñoz Parra, Néstor Ferney Muñoz Parra y Juan Carlos Muñoz Parra. Mantenía una relación sentimental con la señora Sandra Milena Pérez Suárez.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

El señor Iván René Muñoz Parra ingresó a la Policía Nacional y se encontraba vinculado a la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” (ECSAN) en calidad de cadete y alférez. Durante su formación obtuvo diversas distinciones y condecoraciones institucionales por su desempeño, sin que registrara sanciones disciplinarias.

El 17 de enero de 2019, hacia las 07:20 horas, la señora brigadier general Juliette Giomar Kure Parra, directora de la ECSAN, dispuso que un grupo de estudiantes, entre ellos el señor Iván René Muñoz Parra, se encargara de prestar apoyo en el servicio de acompañamiento a las exequias del general retirado Jaime Humberto Gómez Isaza. Después del ensayo previsto para dicha actividad, la directora ordenó que los cadetes se dirigieran a los alojamientos para alistarse y esperar instrucciones.

Aproximadamente a las 09:30 horas, ingresó a las instalaciones de la Escuela un vehículo tipo camioneta marca Nissan Patrol, color gris, por el acceso denominado “Halcón 14”, contiguo a la autopista sur. El automotor omitió los controles de seguridad establecidos, no se detuvo ante la señal de pare e ingresó al recinto sin revisión ni verificación de identidad de su conductor. Momentos después, mientras se desplazaba por la avenida interna denominada “Chile”, el vehículo explotó, ocasionando la muerte del señor Iván René Muñoz Parra y de otros estudiantes, así como lesiones a varios miembros de la institución y daños en la infraestructura.

El Informe Administrativo por Lesión y/o Muerte No. ECSAN-2019-011, expedido el 21 de enero de 2019, señaló que el fallecimiento del señor Iván René Muñoz Parra ocurrió cuando cumplía actividades académicas dentro de la Escuela, calificándose su muerte como “en actos meritorios del servicio”, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1091 de 1995 y el Decreto 4433 de 2004.

La Fiscalía General de la Nación determinó que el conductor del vehículo era Aldemar Rojas Rodríguez, alias “El Mocho”, miembro del Ejército de Liberación Nacional (ELN), quien detonó el automotor cargado con aproximadamente ochenta kilogramos de pentolita. El grupo armado reivindicó el atentado mediante comunicado público emitido el 21 de enero de 2019.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Posteriormente, se estableció que el acceso “Halcón 14” presentaba deficiencias en los controles de seguridad, entre ellas la falta de caninos antiexplosivos, espejos de inspección dañados, y fallas en el sistema de apertura automática de la puerta. En el momento de los hechos, únicamente un patrullero se encontraba de guardia en el sitio.

El jefe de seguridad de la Escuela, capitán Holger Abdel González, informó que no había recibido alertas de inteligencia sobre posibles atentados a unidades policiales. Sin embargo, los registros fílmicos y las investigaciones posteriores mostraron que el vehículo transitó durante más de cuarenta segundos dentro de las instalaciones sin que fuera detenido ni inspeccionado, pasando incluso cerca de grupos de estudiantes que se encontraban formados y trotando en las vías internas.

La Procuraduría General de la Nación inició investigación disciplinaria con radicado P-GRUTE-2019-6 contra el mayor general Carlos Enrique Rodríguez González, director de la Dirección Nacional de Escuelas, y contra la brigadier general Juliette Giomar Kure Parra, directora de la ECSAN, con el fin de establecer si incurrieron en omisiones relacionadas con la seguridad de la institución y del personal que allí permanecía.

El 14 de noviembre de 2019, el Congreso de la República expidió la Ley 1998 de 2019, mediante la cual se rindieron honores a los estudiantes fallecidos en el atentado y se autorizó el ascenso póstumo al grado de subteniente, junto con el reconocimiento de los derechos prestacionales y pensionales a sus beneficiarios. Dicho ascenso fue formalizado el 23 de diciembre de 2019 en ceremonia oficial.

El 9 de julio de 2020, los señores Juan de Dios Muñoz Muñoz y Consuelo Parra Bayona presentaron queja disciplinaria ante el Inspector General de la Policía Nacional, por presuntas deficiencias en los servicios de seguridad e inteligencia de la Escuela.

Como consecuencia de los hechos descritos, el señor Iván René Muñoz Parra perdió la vida mientras se encontraba cumpliendo funciones académicas dentro de las instalaciones de la Policía Nacional, en desarrollo de un atentado terrorista perpetrado por el grupo armado ELN.

1.2. La contestación de la demanda

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas en la demanda y propuso diversas excepciones de mérito encaminadas a desvirtuar la responsabilidad que se le atribuyó.

En primer lugar, alegó la inexistencia del daño material por concepto de lucro cesante futuro, argumentando que el señor Iván René Muñoz Parra tenía más de veintisiete años al momento de su fallecimiento y se encontraba emancipado desde el año 2013, fecha en la que ingresó a la Escuela de Formación Policial para adelantar el curso de patrullero. Señaló, además, que no existía prueba que demostrara que el fallecido contribuía económicamente al sostenimiento de sus padres, motivo por el cual no podía reconocerse perjuicio alguno por ese concepto.

En cuanto al daño a la salud reclamado, manifestó que no se cumplían los presupuestos necesarios para su reconocimiento, puesto que dicho perjuicio solo procede respecto de la víctima directa y requiere la acreditación de una incapacidad que evidencie alteraciones físicas o psicológicas en su entorno social y laboral. Indicó que, al haber fallecido la persona, no era posible configurar esta categoría de daño.

De otra parte, sostuvo que el daño alegado fue causado por un tercero, al tratarse de un atentado planeado y ejecutado por miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Señaló que, de acuerdo con la información ampliamente difundida por los medios de comunicación, la organización terrorista asumió la autoría del ataque, razón por la cual los integrantes de dicho grupo eran los únicos responsables de los hechos.

Frente a la imputación de falla en el servicio, la entidad precisó que la acción terrorista se produjo dentro de una institución universitaria y que, en tales condiciones, no era posible esperar que el personal de seguridad respondiera con el uso de la fuerza o abriera fuego contra el vehículo que ingresó al recinto, máxime cuando el conductor no realizó ninguna acción que pusiera en riesgo inmediato la vida o integridad del personal policial. Por tal motivo, consideró que no se configuró una actuación negligente u omisiva imputable a la Policía Nacional.

Asimismo, invocó la inexistencia de un riesgo excepcional que pudiera generar responsabilidad en cabeza de la institución. Explicó que la falta de conos en la entrada de la Escuela obedeció a que estos habían sido retirados instantes antes

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

para permitir la salida de otro vehículo, tal como lo refirió en su declaración el auxiliar de policía Cristian Andrés Lobatón Cifuentes.

También adujo que los hechos correspondieron a una situación irresistible e imprevisible, derivada de la decisión del grupo terrorista de ejecutar el atentado aun a costa de la vida del perpetrador. Afirmó que el autor material del ataque tenía la intención de suicidarse con la explosión, circunstancia que constituyó un evento excepcional que sobrepasó cualquier posibilidad de reacción o prevención por parte de la Fuerza Pública.

Finalmente, señaló que la administración ya había reconocido y pagado la indemnización por muerte en favor de los padres del señor Iván René Muñoz Parra, así como la pensión de sobrevivientes a los mismos beneficiarios. En consecuencia, sostuvo que los perjuicios alegados por la parte demandante ya habían sido objeto de resarcimiento por parte de la Policía Nacional.

1.3. La sentencia de primera instancia

En sentencia del siete (7) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), el *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Para el efecto resolvió:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones propuestas por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, conforme las motivaciones de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR administrativamente responsable a Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por la muerte del señor Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019, conforme las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a reconocer y pagar por concepto de perjuicios inmateriales, en la modalidad de daño moral, a favor de las personas que se indique, una suma equivalente a los salarios mínimos mensuales legales vigentes (S.M.M.L.V), así:

Beneficiario	Calidad	Monto en SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	100 SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	100 SMLMV
Juan Carlos Muñoz Parra	Hermano	50 SMLMV
Néstor Ferney Muñoz Parra	Hermano	50 SMLMV
William Guillermo Muñoz Parra	Hermano	50 SMLMV

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Sandra Milena Pérez Tercera damnificada 15 SMLMV
Suárez

CUARTO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, como medidas de reparación integral, el cumplimiento de las siguientes cargas:

i. Que en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, divulgue en su página web la presente decisión, permitiendo el acceso efectivo del público al respectivo link, debiendo mantenerla por un término de cuatro (4) meses.

iii. Que en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, remita una copia auténtica de esta providencia al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la Ley 1424 de 2010. Entendiendo que la misma se debe convertir en un elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia.

QUINTO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional al pago de las costas, lo cual incluye los gastos procesales y las agencias en derecho que se tasan en la suma total de **\$16.936.000**, de conformidad con la parte considerativa de la providencia.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: Una vez ejecutoriado este fallo, previo al archivo del expediente, por secretaría liquídense los gastos del proceso, en caso de remanentes devuélvanse al interesado. Pasados dos años, sin que el interesado los haya reclamado la Secretaría declarara la prescripción de los mismos a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.

OCTAVO: Liquidados los gastos, **ARCHIVAR** el expediente.

El Juzgado 62 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda – Subsección C, resolvió el medio de control de reparación directa promovido por la señora Consuelo Parra Bayona, el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, los señores Juan Carlos, Néstor Ferney y William Guillermo Muñoz Parra, y la señora Sandra Milena Pérez Suárez, contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, con ocasión de los hechos ocurridos el 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, donde perdió la vida el señor Iván René Muñoz Parra.

El despacho explicó que, el señor Iván René Muñoz Parra, quien para la fecha de los hechos se encontraba en calidad de cadete estudiante de la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, falleció el 17 de enero de 2019 cuando un vehículo con explosivos ingresó sin autorización por la puerta denominada “Halcón 14” y detonó dentro de las instalaciones.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Del análisis probatorio se estableció que existieron deficiencias graves en los controles de seguridad, pues la puerta por la que ingresó el vehículo tenía el motor averiado desde años atrás, debía abrirse manualmente por varias personas y, por esa razón, permanecía abierta de forma habitual. En el sitio solo había un auxiliar de policía y el acceso estaba restringido únicamente con conos plásticos.

Asimismo, se comprobó que en dicha entrada no había guía canino antiexplosivos ni espejos de inspección funcionales, incumpléndose los protocolos internos que exigían la verificación del conductor, el registro vehicular y la revisión con caninos antes de permitir el ingreso.

El juzgado concluyó que estas omisiones y fallas en la seguridad facilitaron el ingreso del vehículo y la ejecución del atentado, por lo que la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra fue consecuencia de una falla del servicio atribuible a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, derivada del incumplimiento de los deberes de mantenimiento, control y vigilancia dentro de la Escuela de Cadetes.

En consecuencia, se declaró administrativamente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por la muerte del cadete y condenó a la entidad al pago de indemnizaciones por concepto de perjuicios morales en favor de sus familiares, así: cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes para la señora Consuelo Parra Bayona, madre del fallecido, y para el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, su padre; cincuenta (50) salarios mínimos para cada uno de sus hermanos, los señores Juan Carlos, Néstor Ferney y William Guillermo Muñoz Parra; y quince (15) salarios mínimos para la señora Sandra Milena Pérez Suárez, quien fue reconocida como tercera damnificada.

Además, impuso medidas de reparación integral de carácter no pecuniario, entre ellas la obligación de que la Policía Nacional publicara el contenido de la sentencia en su página web durante un término de cuatro meses, contados a partir de su ejecutoria, y la remisión de una copia auténtica de la providencia al Centro de Memoria Histórica, con el fin de incorporarla como elemento de registro dentro del acervo documental sobre el conflicto armado interno, conforme a lo previsto en la Ley 1424 de 2010.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Finalmente, el Juzgado condenó a la entidad demandada al pago de las costas procesales, fijadas en la suma de dieciséis millones novecientos treinta y seis mil pesos (\$16.936.000), y negó las demás pretensiones que no fueron expresamente reconocidas.

1.4. Los recursos de apelación

- Policía Nacional

La Policía Nacional, por conducto de su apoderado judicial, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado 62 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda – Subsección C, mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa de la Nación por la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019 durante el atentado terrorista perpetrado contra la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”.

En su escrito, manifestó su inconformidad con la declaratoria de falla del servicio, al considerar que el despacho de primera instancia desconoció la verdadera causa del daño, consistente en un acto terrorista imprevisible e irresistible, ejecutado por un miembro del grupo insurgente ELN que ingresó voluntariamente a las instalaciones conduciendo un vehículo cargado con explosivos. A su juicio, este hecho constituye una causa extraña que exime de responsabilidad a la administración, pues se trató de un evento ajeno al control de las autoridades y materializado mediante un comportamiento suicida que desbordó toda posibilidad de prevención.

Argumentó que su personal actuó conforme a los protocolos de seguridad, ya que los auxiliares de guardia intentaron detener el vehículo y dieron aviso inmediato por radio a los superiores, quienes ordenaron el cierre de las demás garitas. Sostuvo que, en tales circunstancias, no existía motivo razonable para usar la fuerza letal, dado que el conductor no había agredido a los uniformados ni mostrado señales que permitieran advertir la existencia de un artefacto explosivo. Por lo anterior, estimó que no se configuró una falla del servicio, y que, en todo caso, el título de imputación aplicable sería el de daño especial, por tratarse de un ataque dirigido contra una instalación policial en el contexto del conflicto armado interno.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

De igual forma, la entidad cuestionó el reconocimiento de perjuicios morales a favor de la señora Sandra Milena Pérez Suárez, quien fue indemnizada como tercera damnificada. Señaló que en el expediente no se acreditó una relación estable ni un vínculo afectivo comprobado con el fallecido que justificara la indemnización, y recordó que, conforme a la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2014, la presunción de dolor moral solo aplica para los familiares cercanos, debiendo los demás probar el sufrimiento mediante medios objetivos como certificados médicos o psicológicos.

En lo que respecta a las medidas de reparación integral, manifestó su desacuerdo con las órdenes de publicación de la sentencia y remisión al Centro de Memoria Histórica, al considerar que tales medidas no guardaban relación con la conducta de la entidad, dado que los únicos responsables del atentado fueron sus autores materiales e intelectuales, miembros de una organización terrorista.

Finalmente, se opuso a la condena en costas, argumentando que el fallo no explicó su procedencia ni acreditó gastos procesales a cargo de la demandada, por lo que dicha imposición resultaba infundada.

En consecuencia, solicitó la revocatoria total de la sentencia apelada, y que, en su lugar, se negaran todas las pretensiones de la demanda. De manera subsidiaria, pidió que, en caso de mantenerse la condena, esta se analizara bajo el título de imputación de daño especial y se modificaran los montos indemnizatorios reconocidos en primera instancia.

- Parte demandante

La parte demandante, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado 62 Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante la cual se declaró la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, pero se negó parcialmente el reconocimiento de varios perjuicios solicitados en la demanda.

Sostuvo que el juzgado omitió aplicar el marco jurídico y jurisprudencial especial que rige los casos de graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, dado que el atentado ocurrido el 17 de enero de 2019

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” constituía un hecho de esa naturaleza.

Señaló que el despacho de primera instancia se limitó a reconocer un daño moral ordinario, sin analizar la procedencia del daño a la salud, ni de la afectación relevante a bienes y derechos de rango constitucional y convencional, lo que desconoce los parámetros fijados por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 (Exp. 31170). A juicio del recurrente, el caso debía abordarse bajo un enfoque de reparación integral agravada, pues el atentado vulneró derechos esenciales como la vida, la dignidad humana y la seguridad personal, tanto de la víctima directa como de sus familiares.

En segundo término, el apelante cuestionó la tasación del daño moral reconocida a la señora Sandra Milena Pérez Suárez, quien fue indemnizada como tercera damnificada. Indicó que el juzgado desconoció su condición de compañera permanente del señor Iván René Muñoz Parra, vínculo que fue acreditado con las declaraciones rendidas por Miguel Ángel Mejía González y Luz Dary Rueda Becerra, quienes confirmaron que la pareja convivió durante más de seis años, compartiendo un proyecto de vida común. En ese sentido, solicitó que se reconociera su calidad de compañera permanente y se le otorgara la indemnización correspondiente al primer nivel de parentesco, equivalente a la reconocida para los padres del fallecido.

De igual manera, reprochó que el juzgado no hubiera reconocido el perjuicio material en la modalidad de lucro cesante a favor de los padres del cadete, los señores Consuelo Parra Bayona y Juan de Dios Muñoz Muñoz. Argumentó que el expediente contenía pruebas suficientes de la ayuda económica que su hijo les brindaba regularmente, la cual constituía un aporte significativo para su sostenimiento. Sostuvo que, conforme a las reglas de la experiencia y a la edad de los progenitores, era previsible que esa contribución continuara durante toda su vida útil, por lo que debía reconocerse la pérdida económica derivada de su fallecimiento.

En consecuencia, la parte actora solicitó la revocatoria parcial de la sentencia de primera instancia, en los numerales que negaron dichos perjuicios, para que en su lugar se:

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

1. Reconozca el lucro cesante a favor de los padres del fallecido.
2. Recalifique a la señora Sandra Milena Pérez Suárez como compañera permanente y le otorgue la indemnización correspondiente al primer nivel de parentesco.
3. Aplique las reglas de reparación integral agravada, concediendo indemnización por daño a la salud y afectación relevante de bienes o derechos constitucional y convencionalmente amparados, en consideración a la gravedad del atentado y al sufrimiento padecido por la víctima y sus familiares.

En suma, el recurso de apelación de la parte demandante buscó ampliar el alcance de la condena y lograr que el caso fuera analizado bajo un régimen de reparación integral reforzada, en atención a la naturaleza del atentado terrorista y a la especial gravedad de los daños causados.

1.5. El trámite de segunda instancia

El expediente fue radicado en esta Corporación el 5 de abril de 2024² y mediante providencia de 22 de agosto de 2025 se admitieron los recursos de apelación³ y se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La competencia

Esta Sala es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de las partes en los términos del artículo 153 del CPACA, por tratarse del recurso de apelación contra una sentencia proferida por el juez administrativo de primera instancia, según los argumentos del apelante, sin perjuicio de las decisiones que deban adoptarse de oficio.

2. Caducidad

² Índice 1 Samai
³ Índice 7 Samai

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

El numeral 2, literal i), del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece que, cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o desde el momento en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo.

En el caso sub examine, el daño antijurídico alegado por la parte actora provino de la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019, como consecuencia consecuencia del atentado terrorista perpetrado contra la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”.

De conformidad con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el término de caducidad no se supedita al conocimiento de la magnitud del perjuicio ni a sus consecuencias posteriores, sino al momento en que el afectado tiene conocimiento cierto del daño. En este asunto, la Sala observa que el documento idóneo para establecer ese conocimiento es el registro civil de defunción del señor Muñoz Parra, en el cual consta su fallecimiento el 17 de enero de 2019.

Así las cosas, el término de caducidad comenzó a correr el 18 de enero de 2019, día siguiente al hecho dañoso, y en principio vencería el 18 de enero de 2021. No obstante, dicho término se suspendió con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial el 15 de octubre de 2019, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, y permaneció suspendido hasta el 12 de diciembre de 2019, fecha en la cual la Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá expidió la constancia de no acuerdo.

En consecuencia, el cómputo del término se reanudó el 13 de diciembre de 2019, pero se vio nuevamente interrumpido por la suspensión general de términos judiciales decretada a raíz de la emergencia sanitaria por COVID-19, entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, conforme al Decreto Legislativo 564 de 2020.

Al reanudarse los términos el 1.º de julio de 2020, los demandantes contaban todavía con un (1) año y dos (2) días para ejercer el medio de control, por lo que el plazo vencía el 2 de julio de 2021.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Verificado el expediente, se constata que la demanda fue presentada el 16 de marzo de 2021, dentro del término legal.

En consecuencia, la Sala concluye que no operó el fenómeno de la caducidad, puesto que el medio de control fue interpuesto en tiempo, respetando los parámetros legales y jurisprudenciales vigentes. Por tanto, la acción de reparación directa resulta oportuna y procedente.

3. Legitimación en la causa

Por activa

La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad jurídica que tienen las personas de formular o contradecir las pretensiones de una demanda, en razón de su interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. En otras palabras, las personas con legitimación en la causa son aquellas que se encuentran en relación directa con el derecho o interés material discutido, ya sea desde la parte activa (demandante) o desde la parte pasiva (demandado).

Doctrinal y jurisprudencialmente se ha diferenciado entre la legitimación de hecho, que surge del vínculo procesal establecido con la presentación y admisión de la demanda, y la legitimación material, que se concreta cuando se acredita la existencia real del derecho sustancial o del interés jurídico invocado.

En el presente asunto, la parte demandante persigue la reparación de los perjuicios ocasionados por la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019 durante el atentado terrorista perpetrado contra la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”.

Con base en las pruebas que obran en el expediente, la Sala encuentra acreditado que:

- Los señores Consuelo Parra Bayona y Juan de Dios Muñoz Muñoz son los padres del señor Iván René Muñoz Parra, hecho demostrado con su registro civil de nacimiento.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

- Los señores Juan Carlos Muñoz Parra, Néstor Ferney Muñoz Parra y William Guillermo Muñoz Parra son sus hermanos, conforme se desprende de sus respectivos registros civiles.
- Y la señora Sandra Milena Pérez Suárez mantuvo con la víctima una relación afectiva de noviazgo, debidamente acreditada mediante la declaración extrajuicio de los señores Tulio Arias García y Gladys Cáceres Flórez, así como por los testimonios de los señores Miguel Ángel Mejía González y Luz Dary Rueda Becerra, quienes confirmaron que la pareja sostenía una relación estable, pública y con planes de formalización futura mediante matrimonio.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que los demandantes mencionados se encuentran legitimados en la causa por activa, en tanto ostentan un vínculo directo con la víctima del daño cuya reparación se reclama.

En lo que respecta a la señora Sandra Milena Pérez Suárez, la Sala comparte la conclusión a la que arribó el a quo, en el sentido de reconocerle legitimación en la causa por activa en calidad de tercera damnificada, dado que las pruebas permiten inferir la existencia de una relación afectiva cercana con la víctima, pero no acreditan los elementos constitutivos de una unión marital de hecho conforme a lo dispuesto en la Ley 54 de 1990.

En ese orden, la Sala confirmará lo decidido en primera instancia respecto a la condición procesal de la señora Sandra Milena Pérez Suárez como tercera damnificada.

Por pasiva

En el caso sub examine, la parte demandante atribuye responsabilidad a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los daños ocasionados con ocasión de la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019, durante el atentado terrorista perpetrado contra la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

De acuerdo con el acervo probatorio, el señor Iván René Muñoz Parra se encontraba vinculado a la Policía Nacional en calidad de cadete en comisión de estudios. Al momento de los hechos, adelantaba su formación como oficial dentro de las instalaciones de la mencionada Escuela, bajo la supervisión, custodia y dirección jerárquica de la Policía Nacional.

En este punto, la Sala precisa que la legitimación en la causa por pasiva tiene un carácter formal y provisional, en el sentido de que su análisis no implica aún la declaración de responsabilidad, sino únicamente la verificación de que la entidad demandada es la llamada a responder en caso de que se acredite la existencia del daño antijurídico y su imputación jurídica.

Así, se concluye que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional se encuentra legitimada en la causa por pasiva, al ser la entidad a la que se le imputa el hecho dañoso y que tenía a su cargo los deberes de custodia, vigilancia y seguridad del cadete fallecido.

4. Problema jurídico

La Sala debe determinar si la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional es administrativamente responsable por los perjuicios ocasionados a los familiares del cadete Iván René Muñoz Parra, con ocasión de su muerte ocurrida el 17 de enero de 2019 durante el atentado terrorista perpetrado contra la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, o si, por el contrario, se configura una causal eximente de responsabilidad, como el hecho exclusivo y determinante de un tercero, que rompa el nexo causal entre la actuación u omisión atribuida a la entidad y el daño alegado por la parte demandante.

5. Régimen de Responsabilidad del Estado

5.1. Perfil institucional de la escuela de cadetes de la Policía «General Santander» y carácter civil de los cadetes

Respecto de la naturaleza de las escuelas de formación de las fuerzas armadas, la Corte Constitucional ha expuesto que se trata de *«entes estatales orientadas la*

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

preparación integral de los futuros oficiales, para el cabal cumplimiento de la misión institucional, cual es la defensa de la soberanía, el mantenimiento de la seguridad interna y externa y el apoyo al desarrollo de país»⁴.

En el caso específico de la escuela de Cadetes de la Policía «*General Santander*», resulta útil traer al caso el perfil histórico elaborado por la Corte Constitucional, en los siguientes términos⁵:

4.1 La Policía Nacional cuenta con una larga trayectoria de formación en educación superior de sus estudiantes. La Escuela Nacional de Cadetes “General Santander” fue fundada en 1936, mediante el decreto 1127. Tan solo pocos años después de su fundación, en 1940 y con la expedición del Decreto 776 de ese año, la Escuela adquirió el rango de una instancia de carácter civil organizada como un departamento docente autónomo que dependía de la Dirección General de la institución policial.

4.2 En 1973 la Escuela obtuvo reconocimiento como entidad universitaria y en 1976 el ICFES le concedió licencia de funcionamiento a los programas de licenciatura en estudios superiores y de administración policial[1]. En 1992, fue modificado el plan de estudios del programa de formación universitaria en administración policial y fueron dados a conocer los principios éticos, jurídicos, pedagógicos y epistemológicos de la institución. En 1997, el Decreto 2158 dispuso que la Dirección de la Escuela de Policía General Santander pasara a depender de la Subdirección General de la Policía Nacional.

4.3 Es necesario precisar que de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 62 de 1993, la actividad policial es una profesión. Es por ello, dispone la misma norma, que sus servidores deben recibir una formación académica y todo miembro de la Policía Nacional, de acuerdo con su rango, será capacitado integralmente en academias y centros de formación especializada integral. El decreto 1791 de 2000, reiteró que la actividad policial es una profesión[2]. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, que derogó el artículo 6° de la Ley 62 de 1993, la Policía Nacional esta integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo etc. Son diferentes las formas de acceder a ser lo uno o lo otro, pero como se vio, ambas formaciones requieren preparación académica. De acuerdo con la información que suministra la misma Policía[3], para obtener el grado de patrullero, el primero dentro de la jerarquía del Nivel Ejecutivo[4], se deben realizar estudios por dos semestres, en cualquier escuela de formación de la institución. La obtención del grado policial de Patrullero otorga el título de Técnico Profesional en Servicios de Policía, que es uno de la modalidad técnica profesional avalada por el ICFES.

[...]

4.5 Debe señalarse entonces con claridad que la Escuela Nacional de Policía “General Santander” es una institución de Educación Superior cobijada por el principio de autonomía universitaria. De acuerdo con éste, según lo ha señalado la Corte en múltiples ocasiones, goza de capacidad para autodeterminarse y cumplir con la misión y objetivos que le son propios y que, en el caso concreto de esta entidad, tendrán que ver, sin duda alguna, con los principios que rigen la actividad

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-465/03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-816/05, M. P. Jaime Araújo Rentería.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

policiva. Esta autonomía implica libertad de regular las relaciones que surgen en desarrollo de la actividad académica, pudiendo establecer un conjunto de disposiciones que regirán a su interior, en todos sus aspectos académicos, administrativos y financieros. Es, por ende, una capacidad de autodeterminación que va de lo filosófico a lo administrativo.

Téngase en cuenta, además, que mediante Decreto 945 del 15 de mayo de 1940 el presidente de la República expidió el reglamento orgánico de la escuela de cadetes de la Policía «*General Santander*», con el cual definió el carácter civil de la institución y sus finalidades, en los siguientes términos:

Artículo 1° la Escuela de Policía "General Santander", es una institución de carácter civil con régimen y disciplina Militares; constituye el departamento docente de la Policía Nacional, y, por tanto, depende de la dirección general del cuerpo, y está a cargo de un director de libre nombramiento y remoción del Gobierno, quien tiene la responsabilidad de la marcha y finalidades del Instituto, para lo cual goza de la autonomía indispensables en la organización, dirección y régimen interno del mismo, todo en las condiciones y bajo las normas que se establecen en el presente Reglamento.

Artículo 2° la Escuela de Policía "general Santander" tiene por objeto:

1°. La preparación del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes, Detectives y demás funcionarios técnicos y administrativos de la Policía Nacional.

2°. El perfeccionamiento del personal y de la misma Policía actualmente en servicio; y

3°. La preparación y perfeccionamiento del servicio público de Policía en el país, y la unificación de los sistemas vigentes a este respecto, por tanto, los cursos que se dañen la Escuela para atender a los dos primeros objetos de la misma, podrán ser aprovechados por los Departamentos y Municipios, para cuyo efecto podrán enviar el personal que les indique el director de la Policía Nacional, que será aceptado en la Escuela, siempre que reúnan las condiciones indispensables para su admisión.

En ese orden de ideas, la Escuela de Cadetes de la Policía «*General Santander*» es un centro de educación superior público y de carácter civil en el que confluyen ciudadanos en procura de ingresar a la carrera policial y el personal mismo de la Policía que busca complementar su formación.

En esa línea, el artículo 137 de la Ley 30 de 1992 dispuso:

ARTÍCULO 137. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones, ITEC, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Entonces, aunque las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares tienen una finalidad específica en la formación de sus estudiantes, la cual está dirigida a la preparación integral de futuros oficiales, lo cierto es que su actividad es la prestación del servicio público de educación³ y, por esta razón, su régimen académico debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992.

Por otra parte, en virtud de la referida autodeterminación que ostenta, por vía de la autonomía universitaria; la escuela de cadetes de la Policía «*General Santander*» expidió la Resolución 2338 del 27 de septiembre de 2004, con al cual aprobó su reglamento Académico y, según el cual:

ARTÍCULO 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente Reglamento Académico es aplicable a toda persona que se encuentre vinculada académicamente en calidad de estudiante con la Escuela Nacional de Policía.

ARTÍCULO 2. CALIDAD DE ESTUDIANTES. Son estudiantes quienes habiendo superado el proceso de admisión, se hayan matriculado en cada semestre, para los programas de formación, especialización; y los profesionales de Policía que adelanten cursos de capacitación, actualización y postgrado ofrecidos por las Escuelas en los diferentes niveles.

ARTÍCULO 3. CLASIFICACIÓN DE LOS ESTUDIANTES. Los estudiantes de las Escuelas se clasifican:

Escuela de Cadetes y Alféreces

Cadete: Primera etapa académica de la formación policial cuya duración es de cuatro periodos académicos para bachilleres y dos periodos para profesionales.

Alférez: Segunda etapa académica de la formación policial cuya duración es de dos periodos académicos para bachilleres y un periodo para profesionales.

Postgrado: Se denominan estudiantes.

En las demás escuelas de formación se denominan estudiantes.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala advierte que los cadetes realmente son civiles que, al ingresar a la escuela de cadetes de la Policía «*General Santander*», se someten al régimen y a la disciplina militares con el propósito de adquirir la formación necesaria para ingresar a la carrera policial.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

En tal medida, el régimen de responsabilidad, en los eventos en los cuales, el daño pretenda imputarse a las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares, debe ser el dispuesto para las instituciones prestadoras del servicio público de educación.

5.2. Responsabilidad extracontractual por atentados terroristas dirigidos contra bienes representativos del Estado.

La jurisprudencia ha llegado a la conclusión que la creación del riesgo por actos violentos desplegados por terceros contra bienes del Estado no se limita a los eventos en los cuales la agresión se dirige contra instalaciones de fuerza pública, sino que comprende las ejecutadas sobre «*un objetivo claramente identificable como del Estado*». Así razonó el Consejo de Estado sobre este punto⁶:

16.10. En el año 2003 se amplió el concepto de organización estatal como objetivo o blanco de un acto violento perpetrado por un tercero, pues, hasta entonces, el juicio de responsabilidad del Estado se enfocaba en aquellos ataques dirigidos a un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal, lo que dejaba a muchas víctimas excluidas de la posibilidad de reparación. Por esta razón, se estableció con más claridad lo que se había esbozado años antes, que la declaratoria de responsabilidad estatal por actos violentos causados por terceros surge cuando el ataque se dirige contra un objetivo claramente identificable como del Estado, de suerte que los actos violentos que no involucran, desde un punto de vista instrumental, este componente, debían entenderse como aquellos que apuntaban indiscriminadamente contra la población, frente a lo cual, no resultaba viable alguna imputación en cabeza del Estado, en razón a su carácter imprevisible e irresistible. Al respecto dijo la Sala⁷:

Considera la Sala que no hay razón para limitar la responsabilidad estatal a los eventos en los cuales el ataque terrorista se dirige contra un objetivo militar o policivo, sino que debe extenderse a todos aquellos casos en los que el blanco sea “un objetivo claramente identificable como del Estado”, ya que la justificación para establecer el vínculo causal es la misma: el riesgo particular que se crea con una actividad que ha sido elegida por los terroristas como objetivo.

Precisamente, mediante la citada sentencia, la sala plena de la sección tercera del Consejo de Estado recopiló su jurisprudencia en relación con los criterios de imputación de responsabilidad estatal en los casos de daños causados por actos violentos de terceros, constituyendo con tal providencia un precedente aplicable para controversias como la que se estudia en este medio de control⁸. En dicho

⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera en pleno; sentencia de 20 de junio de 2017; expediente 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2003, rad. 12.916 y 13.627. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁸ Así lo interpretó la Corte Constitucional mediante sentencia de unificación SU 353 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), mediante la cual dejó sin el fallo emitido por la subsección B de la sección tercera del Consejo de Estado en el caso 25000-23-26-000-2005-00451-01 (37719), al encontrar que lo allí decidido desconoció el precedente fijado por la sala plena

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

pronunciamiento, en síntesis, el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa compiló los criterios bajo los cuales podría imputársele responsabilidad a la Administración a través de los títulos clásicos (falla en el servicio, riesgo excepcional y daño especial), descartando que la solidaridad pudiera constituirse en un nuevo modelo teórico para exigirle al Estado reparar a las víctimas de lesiones derivadas de ese tipo de actos. Así razonó el Consejo de Estado:

14. Responsabilidad del Estado con fundamento en la falla del servicio por omisión frente a daños causados por actos violentos de terceros

[...]

14.9. En conclusión, frente a los actos violentos de terceros, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado considera que el concepto de **falla del servicio** opera como fundamento de reparación cuando: *i)* en la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes estatales⁹; *ii)* se acredita que las víctimas contra quienes se dirigió de modo indiscriminado el ataque habían previamente solicitado medidas de protección a las autoridades y estas, siendo competentes y teniendo la capacidad para ello, no se las brindaron¹⁰ o las mismas fueron insuficientes o tardías¹¹, de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante)¹²; *iii)* 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 ataque¹³; y *iv)* el Estado omitió adoptar medidas de prevención

de esa sección, al declarar la responsabilidad del Estado con fundamento en el principio de solidaridad en un caso de ataque terrorista contra un bien civil (caso del club El Nogal).

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de septiembre de 1997, rad. 10.140, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. También ver la sentencia del 29 de mayo de 2014 de la Subsección B, Sección Tercera, rad. 30.377, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo, en la que se absolvió al Estado porque no se acreditó la participación de agentes de la fuerza pública en la masacre de la Vereda La Fagua, Chía, ni se probó que los miembros de la comunidad que conocieron del riesgo de la realización de homicidios selectivos en dicha vereda entablaron denuncias o puesto en conocimiento de las autoridades esta situación ni tampoco que el atentado fuera previsible.

¹⁰ Con fundamento en ese título de imputación se accedió a las pretensiones de los demandantes en sentencias de la Sección Tercera de 11 de diciembre de 1990, rad. 5.417, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 21 de marzo de 1991, rad. 5.595, M.P. Julio César Uribe Acosta; 19 de agosto de 1994, rad. 9.276 y 8.222, M.P. Daniel Suárez Hernández; 2 de febrero de 1995, rad. 9.273, M.P. Juan de dios Montes; 16 de febrero de 1995, rad. 9.040, M.P. Juan de dios Montes; 30 de marzo de 1995, rad. 9.459, M.P. Juan de dios Montes; 27 de julio de 1995, rad. 9.266, M.P. Juan de dios Montes; 6 de octubre de 1995, rad. 9.587, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; 14 de marzo de 1996, rad. 11.038, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; 29 de agosto de 1996, rad. 10.949, M.P. Daniel Suárez Hernández y 11 de julio de 1996, rad. 10.822, M.P. Daniel Suárez Hernández, entre muchas otras.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, rad. 30.814, M.P. Danilo Rojas Betancourth. En este sentido, véase la sentencia el 11 de julio de 1996, rad. 10.822, M.P. Daniel Suárez Hernández, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte del comandante de guardia de la cárcel del municipio de Cañasgordas (Antioquia) durante un ataque armado perpetrado por presuntos guerrilleros, aprovechando las deficientes condiciones de seguridad que presentaba el establecimiento carcelario.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2008, rad. 20511, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Este fue el título de imputación a partir del cual se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a las víctimas de la toma del Palacio de Justicia. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias del 16 de febrero de 1995, rad. 9.040, M.P. Juan de Dios Montes; del 27 de junio de 1995, rad. 9.266, M.P. Juan de Dios Montes; del 3 de abril de 1995, rad. 9.459, M.P. Juan de Dios Montes; y del 29 de marzo de 1996, rad. 10.920, M.P. Jesús María Carrillo.

¹³ La sentencia del 12 de noviembre de 1993, rad. 8233, M.P. Daniel Suárez Hernández, responsabiliza al Estado por los daños causados con la destrucción de un bus de transporte público por parte de la guerrilla del ELN, en protesta por el alza del servicio de transporte entre los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta (Santander). A juicio de la Sala, el daño es imputable a título de falla del servicio porque, aunque la empresa transportadora no solicitó protección a las autoridades,

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este¹⁴.

14.10. Aparte de la falla del servicio presentada en las dos variantes anotadas, el Consejo de Estado ha fundado también en el régimen de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional la responsabilidad del Estado por los daños causados por actos violentos de agentes no estatales. A continuación se estudiarán los principales casos en los que la Corporación ha aplicado dicho título de responsabilidad.

15. Responsabilidad estatal con fundamento en el riesgo excepcional por daños causados por actos violentos de terceros -responsabilidad objetiva-

[...]

Habrà lugar a la aplicación de este criterio de imputación, cuando el daño ocurre como consecuencia del ejercicio de una actividad legítima y lícita de la administración que comporta un riesgo de naturaleza anormal o excesiva, esto es, un riesgo mayor al inherente o intrínseco de la actividad o que excede lo razonablemente asumido por el perjudicado, y si dicho riesgo¹⁵ se concreta y llega a producir un daño, este último deberá ser reparado por el Estado.

[...]

15.9. En conclusión, los casos en los que se dilucida la declaratoria de responsabilidad estatal por daños ocasionados por actos violentos perpetrados por un tercero, donde no se acredita una falla del servicio por infracción a un deber jurídico interno o internacional, pueden, según sus particularidades, ser examinados a la luz del título de imputación objetivo de riesgo excepcional, bajo la condición de que el acto violento proveniente del tercero esté dirigido en contra de un integrante o institución estatal, esto es, personas o entidades que representen al Estado. No obstante, a continuación se examinará cómo la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado también que, en algunos eventos, le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros bajo la teoría del daño especial.

16. Responsabilidad estatal con fundamento en el daño especial por daños causados por actos violentos de terceros -responsabilidad objetiva-

[...]

16.18. Finalmente, en el año 2008, la Sección retomó definitivamente el título del daño especial y sostuvo que la obligación de indemnizar por actos violentos de terceros en los que estuviera involucrado el ataque a un componente representativo del Estado nacía del rompimiento de las cargas públicas al que habían sido sometidos los habitantes afectados por dichos ataques. Así lo expuso la Sección Tercera al examinar

éstas tenían conocimiento que en esa región "el alza del transporte genera reacciones violentas de parte de subversivos en contra de los vehículos con los cuales se presta ese servicio público". Ver igualmente: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de junio de 1997, rad. 11.875, M.P. Daniel Suárez Hernández.

¹⁴ Este no es un acto típico de terrorismo; no obstante, esta fue la postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la acción de reparación directa originada en la toma guerrillera a la base militar de Las Delicias en el departamento de Putumayo, sentencia de 25 de mayo de 2011, rad. 15.838, 18.075, 25.212 (acumulados). M.P. Jaime Orlando Santofimio.

¹⁵ Sobre la diferencia entre riesgo excepcional y riesgo social, ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de diciembre 5 de 2006, rad. 28.459, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, con aclaración de voto del magistrado Mauricio Fajardo Gómez.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

el ataque guerrillero contra la Estación de Policía de La Cruz, Nariño, ocurrida entre el 15 y el 17 de abril de 2002 [...] ¹⁶.

[...]

18.55. El principio de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye una garantía constitucional para los ciudadanos y se suscita cuando se reúnen los elementos requeridos por el artículo 90 de la Constitución -daño e imputación al poder público-, mientras que el principio de solidaridad surge como un mandato de optimización inherente al Estado social de derecho que exige de todas las autoridades públicas y de los asociados la promoción de acciones positivas en favor de quienes experimentan condiciones de desventaja o debilidad manifiesta, por lo cual el Estado debe desarrollar políticas públicas dirigidas a equilibrar los beneficios y cargas de todos los integrantes de la sociedad. No obstante, la solidaridad no se erige, bajo ningún motivo, en fundamento autónomo y exclusivo de la responsabilidad estatal.

Con fundamento en la jurisprudencia traída al caso, la Sala encuentra que el derrotero fijado por el Consejo de Estado consiste en que la atribución de responsabilidad extracontractual al Estado por daños derivados de actos violentos ejecutados por terceros puede darse con fundamento en cualquiera de los títulos de imputación clásicos (falla en el servicio, riesgo excepcional y daño especial), pero no únicamente en el principio de solidaridad.

6. Hechos Probados

Los elementos aportados al proceso dan cuenta de las siguientes circunstancias:

- a) A través de la Resolución No. 000365 del 14 de septiembre de 2017, el Director Nacional de Escuelas de la Policía Nacional nombró al señor Iván René Muñoz Parra, entre otras personas, en «*condición de Cadete de la Dirección Nacional de Escuelas - Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", al siguiente personal de aspirantes bachilleres, técnicos y tecnólogos en el Programas Académico Administración Policial, para adelantar el proceso de formación como Oficial de la Policía Nacional*» (pp. 142-144 archivo en One Drive “020Memorial24Feb2022ExpPrestacionallvánMuñoz” – “GS-2022-006917-SEGEN.pdf”).
- b) Según registro civil de defunción, el señor Iván René Muñoz Parra falleció el 17 de enero de 2019 (p. 12 archivo en One Drive “006Pruebas.pdf”).

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de octubre de 2008, rad. 52001-23-31-000-2004-00605-02(AG), M.P. Myriam Guerrero de Escobar.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

c) Según sendos reportajes de prensa, la Escuela de Cadetes «*General Francisco de Paula Santander*», ubicada en la ciudad de Bogotá, fue atacada con un arma no convencional tipo «*carro bomba*», en la mañana del 17 de enero de 2019.

d) Hace parte de este medio de control la sentencia del 24 de mayo de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Penal Del Circuito Especializado de Bogotá D.C. dentro del proceso 110016000000201900244 (110013107002201900060), mediante la cual se condenó al señor Ricardo Andrés Carvajal Salgar, además de otras penas accesorias, a la de 552 meses de prisión; como cómplice de los punibles de «*TERRORISMO AGRAVADO, FABRICACION, TRAFICO Y PORTE DE ARMAS, MUNICIONES DE USO RESTRINGIDO, DE USO PRIVATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS O EXPLOSIVOS, HOMICIDIO AGRAVADO en concurso homogéneo y simultáneo, TENTATIVA DE HOMICIDIO AGRAVADO concurso homogéneo y simultáneo, y DAÑO EN BIEN AJENO AGRAVADO, y a la pena de multa de VEINTE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA y DOS (20.442) SMLMV*», lo anterior por su participación en el ataque a la Escuela de Cadetes «*General Francisco de Paula Santander*» el 17 de enero de 2019, al contribuir con la «*manutención del inmueble donde se ocultó el vehículo que serviría de carro bomba que fuera conducido por José Aldemar Rojas Cárdenas, arrendatario del inmueble*»¹⁷.

Con apoyo en el material probatorio recaudado en el proceso penal¹⁸, la providencia tiene por demostradas las siguientes situaciones:

Es así como se pudo determinar en el informe de investigador de campo preliminar, suscrito el 17 de enero de 2019 por el Subintendente Jhon Mauricio Giraldo, que en horas de la mañana de la misma data, se reporta una explosión al interior de la Escuela de Cadetes General Santander y que al llegar al lugar se halla el epicentro de la detonación sobre la vía vehicular interna de la institución, colindando con los alojamientos femeninos, con una dimensión de 3,10 metros de ancho, 2,80 metros de largo y una profundidad de 60 centímetros, pudiéndose concluir que se empleó aproximadamente de 50 a 80 kilos de un alto explosivo para ese momento por establecer, acondicionado en el vehículo NISSAN de placas LAF56.

¹⁷ Archivo en One Drive "035Memorial29Sep2022RtaOficio492".

¹⁸ El informe sobre análisis de cámara de seguridad a partir del cual la sentencia penal llega a esta conclusión puede ser consultado en a través del enlace compartido en el archivo 48 del cuaderno principal. Una vez en el expediente penal, consúltese la carpeta «12. ELEMENTOS FISCALÍA EN JUICIO», archivo «7. INFORME FOTOGRAMA. Introducido a juicio el 12-02-2021».

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

[...]

Así mismo se encuentra configurada la causal de agravación contenida en el numeral 2° del artículo 344 del CP, esto es, que se asalten instalaciones de la fuerza pública, como en efecto lo es la Escuela de Cadetes Francisco de Paula Santander, lugar donde se demostró, ingresó el vehículo NISSAN línea patrol de color plateado modelo 1993, de placas LAF565, siendo las 09:53 horas de la mañana del día 17 de enero de 2019, tal como quedó registrado en la foto 404 del Informe de investigador de campo de análisis de las cámaras de seguridad y extracto de fotogramas, suscrito el 20 de enero de 2019 por el servidor Helton Javier Gómez Pardo, advirtiéndose que el mismo se detiene hacia las 09:59 horas de la mañana en el puesto de guardia, como se desprende de la foto 407, esto es, minutos antes de su explosión, como se deriva del testimonio de la víctima Michael Amado, antes citado, quien refirió haber observado el rodante cuando acelera al fondo y se produce la detonación en las instalaciones.

Vehículo que coincide con la identificación que del mismo hizo Diego Alexander Carreño Gantiva, tal como lo manifestó el 15 de abril de 2021, quien indicó que de la revisión de las cámaras de vigilancia de la institución de la fuerza pública, se logró determinar que el rodante era de placas LAF565, con lo cual se consulta en la página RUNT, pudiéndose establecer que se trataba de una camioneta marca NISSAN línea patrol de color plateado modelo 1993 y que figuraba a nombre del señor JOSE ALDEMAR ROJAS RODRÍGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 14318507, y que de acuerdo al certificado de revisión tecnicomecánica y de gases, ésta se realizó en el Centro de Diagnóstico Automotriz El Arauco, cuya búsqueda por la página Google, arrojó su ubicación en el kilómetro 1 vía Caño Limón de la ciudad de Arauca.

- e) Se aportó la declaración tomada el 18 de enero de 2019 al señor auxiliar de policía Guhiner Felipe Buitrago Sánchez por la Policía Judicial, quien prestaba turno en la garita 14 de la Escuela de Cadetes «*General Francisco de Paula Santander*» para el día del ataque.

El entrevistado relató que, faltando un cuarto de hora para las diez de la mañana del 17 de enero de 2019, vio que el vehículo se aproximaba a alta velocidad y le hizo la señal para que se detuviera, no obstante, ingresó; otro compañero también le hizo la señal de pare y el automotor continuó su marcha hasta el lugar en el que explotó. En el momento, él se encontraba con dos compañeros, también auxiliares de policía, la puerta estaba abierta y él se ubicaba en la mitad de la entrada, pero el carro ingresó muy rápido y casi lo atropella. De esta manera se expuso:

En el día de ayer 17 de enero de 2019 aproximadamente a las 09:30 horas se acerca mi Capitán Holger González con dos auxiliares más a la garita diagonal a la capilla (Halcón 14) teniendo en cuenta que estaban desplazándose hacia mi lugar de facción donde estaban las motocicletas que se encontraban parqueadas al frente, en eso se tardaron más o menos 10 minutos, posterior a ello me entrevisté con el señor auxiliar Emilio Rojas y pude percibir que mi Capitán González se encontraba hablando con otro auxiliar Richard Montoya, en ese instante observamos que un vehículo tipo camioneta color gris, vidrios oscuros y con la llanta de repuesto en la parte trasera se disponía a ingresar por la entrada de la garita “Halcón 14” a alta velocidad, cuando observo esto

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

me dispongo a hacerle una señal de pare con la mano, omitiendo el conductor mi señal de detenerse, él acelera y debo esquivar el vehículo para evitar que me arroye, mi capitán me indaga el por qué ese vehículo había ingresado de esa manera, le informo que no permitió el registro y por poco me atropella, a continuación observamos que la camioneta ingresa hasta donde están las banderas y gira al costado izquierdo por lo que mi capitán Holger procede a modular por radio de comunicaciones al señor auxiliar de policía Dallos quien se encontraba en la garita de la salida del casino de oficiales (Halcón 2), para que proceda a ejercer los protocolos de seguridad con dicho vehículo, identificando plenamente al conducto, el lugar donde se dirigía y hacerle el llamado de atención por ingresar de esa manera a las instalaciones de la Escuela, posteriormente escucho un estallido y una gran cantidad de humo proveniente del interior de las instalaciones, de inmediato observo que las personas que se encontraban dentro de la unidad comienzan a evacuar hacia el campo de paradas, y mi Capitán González informa por el radio de comunicaciones que se debe activar el plan defensa y no se puede permitir el ingreso de nadie, por lo que me dispongo a dispersar el personal que se encontraba a las afueras de la escuela observando hacia el interior (...).

f) Dentro del proceso penal 110016000028201900157, el 17 de enero de 2019 la policía judicial entrevistó al señor Holger Abdel González González, jefe de seguridad de instalaciones en la Escuela de Cadetes «*General Francisco de Paula Santander*», con ocasión del ataque a la escuela (c. pruebas, arch. 02, ff 22). Afirmó el entrevistado:

En ese momento ordeno a un personal de auxiliares disponibles de correr unas seis o siete motocicletas que estaban en el parqueadero de motos, para ubicarlas en la parte de afuera de la garita 14, para que quedara despejado el parqueadero, los dos auxiliares movieron estas motocicletas de forma carreteada. Mas o menos cuando estoy en ese punto sobre las 09:30 no tengo la hora exacta, yo observo que un vehículo tipo camioneta, de color gris ingresa por el sector que nosotros denominamos, halcón 14 , quiero enfatizar que por esta puerta por donde ingresa esta camioneta solo puede ingresar vehículos institucionales de la general Santander y de la policía, y vehículos de gran tamaño como buses camiones que ingresen y salen , pero estos deben estar debidamente registrados por el personal de la seguridad de turno, así mismo por ese sitio no está autorizado el ingreso de personal de planta en sus vehículos particulares ni visitantes. al ver yo que ese vehículo ingresa de una forma rápida y sin hacer el pare que le requirió el auxiliar de policía, y como ingresa muy rápido sin registro alguno, inmediatamente ordeno por el radio al auxiliar de la garita de halcón cinco, que es un auxiliar que está ubicado como hacia frontera de la escuela general Santander y la Dinae para que lo pare, ya que el vehículo iba derecho hacia ese punto, cuando yo observo que el vehículo gira a mano izquierda en la esquina de donde está ubicada las banderas o más exactamente el casino de suboficiales, en ese instante lo pierdo de vista, de inmediato le modulo por radio al auxiliar que se encontraba de seguridad en la garita que está ubicada en el casino de oficiales que la conocemos como halcón dos, el auxiliar de halcón dos me reporta y me dice por el radio que portamos para el servicio que fue a verificar pero que cuando el llega hasta donde iba la camioneta el vehículo hizo caso omiso al llamado y sigue derecho por la avenida chile bajando y lo pierdo de vista y segundos después se escucha una detonación muy fuerte, una vez escucho la detonación observo como empieza a salir la gente que estaba en las oficinas, y de inmediato ordeno que se active el plan defensa de instalaciones, consistente en reforzar todos los puntos de seguridad con el personal de auxiliares disponibles y el personal disponible de plana mayor y profesionales en comisión de estudios posteriormente el plan de emergencia consistente [...] Manifieste a esta unidad de

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

policía judicial cuando ingresa el vehículo y usted está en ese punto de ingreso que otras personas aparte de usted se encontraban en este punto y que se hubieran percatado de lo sucedido CONTESTADO; la primera persona que observe el vehículo es el auxiliar que está en el ingreso, Buitrago Sánchez Felipe en la garita halcón 14, quien puede dar fe de como ingresa ese vehículo, así mismo el auxiliar que estaba en la garita de halcón trece tuvo que haberlo visto, que este al lado más o menos unos treinta metros de distancia, también en ese momento en el parqueadero se encontraba conmigo la señorita teniente, Jennifer Zuluaga [...] por este lugar¹⁹ solo pueden ingresar vehículos institucionales, y vehículos de gran tamaño como buses y camiones pero que debidamente registrados por el personal de seguridad que está en turno, así mismo cuando un vehículo va ingresar por este punto ellos piden la autorizado por el radio a mi o al oficial del servicio [...] los auxiliares tienen la consigna de solicitarle el registro a todo los vehículos que ingresan a la escuela, con fin de realizar una plena identificación de las personas y vehículos que ingresan, pero en este caso quiero dejar presente que el vehículo ingresa casi embistiendo al auxiliar de policía, y omitiendo la serial de pare que este le ordeno, hasta ese momento no imaginamos que ese fuera un carro bomba y como ya lo dije anteriormente lo primero que hago es tratar de que los puntos de seguridad traten de pararlo para identificarlo, pero el vehículo nunca para el sigue su recorrido hasta que explota, es por esta razón que ningún auxiliar le dispara al vehículo por que desde que ingresa el vehículo él está todo el tiempo en tránsito hasta que explota, no les da tiempo de reaccionar porque ellos solo ven es un vehículo en movimiento [...] Manifieste a esta unidad de policía judicial por qué razón se encontraba abierta la puerta por donde ingresa el vehículo que posteriormente explota CONTESTADO: como ya lo manifieste minutos antes había ordenado sacar unas motocicletas hacia la parte de afuera por esa razón a los auxiliares abren la puerta y es en ese instante cuando el vehículo ingresa , además esta puerta por lo general siempre quedaba abierta y se cerraba en horas de la tarde cuando ya no ingresaba ni salía vehículos de tráfico pesado ya que esta puerta es demasiado pesada para abrirla y cerrarla y para abrirla se requiere de más de cinco personas para abrir la misma.

El 21 de enero de 2019 fue practicada nueva entrevista al señor González González, en la que, entre otros datos, comentó (c. pruebas, arch. 02, ff 26):

Manifieste a esta unidad de Policía judicial si en el momento de los hechos se encontraba de servicio algún guía canino CONTESTÓ: Si se encontraba de servicio en la guardia principal, el señor Patrullero ROMERO MALDONALO FREIDER, quien debe realizar la revisión vehicular en la guardia principal a todos los vehículos que ingresen [...]. Manifieste a esta unidad de Policía judicial si existe alguna novedad física con las puertas de ingreso de vehículos de grandes dimensiones CONTESTO: Esta averiado un motor que facilitaba el movimiento de la puerta, pero esta función se puede realizar manualmente, con un grupo de varias personas, ya que es pesada y grande, esta puerta solo está abierta en horas del día en la noche se sierra [sic] [...] Manifieste a esta unidad de Policía judicial si este vehículo NISAN PATROL tiene características físicas parecidas a algún vehículo que de manera frecuente ingresaba a la escuela CONTESTO: Si era muy parecido en color, tamaño, vidrios polarizados a un vehículo no sé si es institucional o particular que es en el que se moviliza mi General Sanabria, ya que él tiene habitación en el casino de oficiales e ingresa y sale casi de manera diaria y en diferentes horarios.

El 6 de febrero de 2019 fue practicada nueva entrevista al señor González

¹⁹ La garita 14.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

González, de la cual se guardó registro manuscrito y durante la cual relató (c. pruebas, arch. 02, ff 29):

Manifieste si existe novedad de la puerta en mención, en caso positivo manifestar qué novedad y si quedó plasmado en el documento de igual manera qué trámite se realizó con el documento CONTESTÓ: La puerta presenta daños en el sistema eléctrico sin embargo la función de abrir y cerrar la puerta se realiza de manera manual, el año pasado realicé un informe de novedades a la dirección de la Escuela donde se evidencia esta novedad entre otras novedades de carácter general de las diferentes garitas y puestos de seguridad, alojamiento del personal solicitando arreglos, mantenimientos y demás quedando como radicado el documento s-2018-006304 ECSAN del día 17-08-2018 [...] La puerta en general por la misma dinámica del ingreso y salida de vehículos permanece abierta, pero el personal de seguridad coloca unos conos para evitar el acceso de los vehículos

g) Mediante el instructivo 001 del 25 de abril de 2017, el entonces director de la Escuela de Cadetes «*General Francisco de Paula Santander*» había implementado el «*protocolo de seguridad*» de dicha escuela (arch. 53). En este documento se regula el control de acceso peatonal y vehicular, modalidad esta última sobre la cual dispone:

Por la guardia principal ubicada en la calle 45 A Sur No. 50ª – 91 Barrio MUZU, ingresan los vehículos de funcionarios uniformados y no uniformados y visitantes hacia la escuela.

El control en este acceso y salida es a la totalidad de los vehículos autorizados para ingresar a lo parqueaderos vehicular o de motocicletas, los cuales deben ser registrados físicamente por el personal del grupo de seguridad antes de su ingreso y también previa verificación del guía canino para el control de explosivos.

h) El formato de calificación informe administrativo por muerte No. ECSAN-2019-001, elaborado por la Policía Nacional con ocasión del fallecimiento del cadete Iván René Muñoz Parra, también acontecido por el ataque terrorista del 17 de enero de 2019 en la Escuela General Santander. Este documento refiere que:

SITUACIÓN FÁCTICA

Que el presente informativo prestacional se adelanta por los hechos ocurridos el 17 de enero de 2019, donde el señor Patrullero IVAN RENÉ MUÑOZ PARRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.095.700.929 de Barichara (Santander), quien encontrándose en comisión de estudios como cadete en la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", fue víctima de atentado terrorista mediante la modalidad de carro bomba accionado al interior de las instalaciones de la Escuela de formación y por la gravedad de las lesiones es trasladado al centro "Policlínico del Olaya" donde posteriormente falleció.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

RECAUDO PROBATORIO

Para la presente investigación se allegaron las siguientes pruebas:

a) Documentales:

1- Obra la Comunicación Oficial No S-2019-000310-ECSAN de fecha 20 de enero de 2019, suscrita por parte de la señora Capitán LEIDY LORENA AYALA CARDENAS, Oficial de Semana de la Compañía "Juan María Marcelino Gilibert", por medio de la cual se informó la novedad, en los siguientes términos:

"Respetuosamente y en calidad de Oficial de semana de la Compañía "Juan María Marcelino Gilibert" de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", nombrada mediante orden interna No. 07 del 17/01/2019, me permito informar a mi General, los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, de la siguiente manera:

De acuerdo a las funciones establecidas en el artículo 46 de la Resolución No. 03514 del 05 de noviembre de 2009, "Por la cual se expide el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional", siendo aproximadamente las 07:20 horas, recibo la orden verbal del señor Mayor JOAQUIN DARÍO MEDRANO MUÑOZ, Comandante de Agrupación encargado, para seleccionar un personal de Cadetes de la Compañía Gilibert, con el fin cubrir ciertos puntos del servicio de acompañamiento a las exequias del señor General (R) JAIME HUMBERTO GOMEZ ISAZA, los cuales debían estar listos antes del mediodía.

Adicional al servicio antes mencionado, ya se encontraban comprometidos con la ceremonia del descubrimiento de estrella de la compañía Santander e imposición de jinetas; el personal de la banda, brigadieres y 10 cadetes femeninas, por lo que procedo a dirigirme a cumplir la orden y formar el personal de la compañía que se encontraba disponible realizando aseo en las diferentes zonas, una vez reunido el personal los ubico frente de las aulas de la compañía Gilibert para la distribución de servicios de este personal y cumplir con los puntos dispuestos, debiendo distribuir 24 cadetes con fusil tipo galil en honores, 50 cadetes con fusil tipo famage para calle de honor y 07 cadetes cargueros (llevar féretro)....

Transcurre el tiempo y cerca de las 08:30 de la mañana, me encuentro con el personal de cadetes ensayando y preparando el servicio en los puntos; en ese momento dispongo reclamar 50 fusiles tipo famage a un grupo de cadetes para ensayar el punto del personal que lleva el féretro, dobla la bandera y calle de honor; finalizado este ensayo me dirijo a reclamar los 24 fusiles tipo galil para personal de la guardia de honor en compañía de un grupo de cadetes, en ese momento se termina la ceremonia de descubrimiento de estrella de la compañía Santander y cuando llega una (sic) grupo de cadetes comprometidos en la ceremonia que se estaba realizando y se completa el personal que faltaba para los diferentes puntos según lo ordenado para las exequias del señor General R) JAIME HUMBERTO GOMEZ ISAZA.

Seguidamente procedo a enviar al personal de la calle de honor a alistar sus uniformes, con la consigna de estar atentos a las órdenes que con relación al servicio se indiquen; luego imparto instrucción al personal de la guardia de honor, este grupo sale al mando del cadete más antiguo con dirección al alojamiento masculino, el personal sale por la avenida que queda en frente del comedor de cadetes, yo salgo caminando de tras de ellos en compañía del señor cadete YERSON ANDRES AGUILAR OSPINA, inmediatamente me devuelvo a dar una instrucción que me falto correspondiente a las cornetas de la banda, cuando a mi espalda escucho una fuerte explosión, al ser esta

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

tan fuerte me deja algo aturdida y sin escuchar nada a mi alrededor por algunos segundos, al reaccionar veo al señor cadete YERSON ANDRES AGUILAR OSPINA, el cual me estaba acompañando en el transcurso de la mañana, observo cadetes corriendo y procedo a dirigirlos hacia el campo de paradas y le digo algunos cadetes que verifiquen novedades, después me dirijo al lugar donde escuche la explosión y observo cuerpos en el piso, por lo que oriento al personal de cadetes para evacuar los heridos, posteriormente llego al campo de ceremonias, donde al verificar las novedades con los demás Oficiales de la Compañía Gilibert, determina que hay personal afectado por el hecho, entre otros se encuentran los siguientes cadetes:

PERSONAS FALLECIDAS

... "MUÑOZ PARRA IVAN RENÉ"

(...)

Posterior al hecho, y según versiones del personal que labora en las instalaciones de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", la situación se presentó cuando cerca de las 09:30 de la mañana un vehículo tipo camioneta color gris, sin atender los protocolos de seguridad ingresa de manera violenta por una de las entradas aledañas a la vía de la Autopista Sur; transitó al interior de las instalaciones por la avenida denominada "del trabajo" para luego girar por la avenida denominada "chile", donde se produce la explosión antes mencionada con la consecuente novedad que aquí se informa"

[...]

CONSIDERACIONES JURIDICAS

Una vez analizadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre los hechos ocurridos con el señor Patrullero IVAN RENÉ MUÑOZ PARRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.095.700.929 de Barichara (Santander), y teniendo como fundamento el acervo probatorio antes relacionado, se estableció que el deceso del uniformado se produjo cuando el señor miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en comisión de estudios, se encontraba realizando actividades académicas al interior de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" y fue víctima del atentado terrorista modalidad carro bomba, que se perpetró en las instalaciones de la Escuela, y por lo tanto son hechos que se ajustan fáctica y jurídicamente a lo descrito por el artículo 70 del Decreto 1091 de 1995 concordante con el artículo 27 del Decreto 4433 de 2004, que a la letra indica:

"Artículo 27. Muerte en actos especiales del servicio. A la muerte de un Oficial, Suboficial, o Agente de la Policía Nacional en servicio activo, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, en actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en el mantenimiento o restablecimiento del orden público. (...)"

Que lo antes anotado, tiene pleno soporte en el informe que rindió la señora Capitán LEIDY LORENA AYALA CARDENAS, Oficial de Semana de la Compañía Juan María Marcelino Gilbert, donde indicó lo acontecido con el vehículo tipo camioneta color gris que ingresó a las instalaciones y posteriormente explotó, generando la afectación al personal de estudiantes que en esos instantes se encontraban cerca al sitio de la explosión, donde fallecieron entre otros el señor Patrullero IVAN RENÉ MUÑOZ PARRA.

Aunado a lo anterior, se cuenta con lo publicado por la Fiscalía General de la Nación,

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

a través de los diferentes medios de comunicación, donde en compañía del Gobierno Nacional, imputó la responsabilidad del atentado al Grupo Armado Organizado Ejército de Liberación Nacional (ELN).

En este sentido, es importante agregar lo referido a la clasificación de los GAOML desde el Derecho Internacional, donde las estructuras de Crimen Organizado (CO), coinciden en su caracterización con el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, firmada en Palermo (Italia) de 2000 y ratificada por Colombia en 2003, bajo la ley 800, en la cual se define el grupo de crimen organizado como:

- Un grupo estructurado.
- Compuesto por tres (3) o más personas.
- Que exista durante cierto tiempo.
- Actúan concertadamente para cometer delitos.
- Sus propósitos son económicos o materiales.
- Tiene impacto transnacional de las conductas punibles.

[...]

En tal circunstancia, el ELN, ha sido clasificado dentro de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), y al imputársele el atentado terrorista a este grupo armado organizado, la calificación que se debe adoptar en este informativo, necesariamente es en actos meritorios, por la acción directa de estos grupos contra el personal de estudiantes que se encontraban en proceso de formación para obtener el título de administrador policial y con aspiraciones de graduarse como oficiales de la Policía Nacional.

[...]

CALIFICACION

Que teniendo presente los hechos y el acervo probatorio recopilado, la suscrita Directora de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", califica las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se produjo el fallecimiento del señor Patrullero IVAN RENÉ MUÑOZ PARRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.095.700.929 de Barichara (Santander) como ocurrida según lo establecido en el artículo 70 del Decreto 1091 de 1995 concordante con el artículo 27 del Decreto 4433 de 2004, esto es, "En actos meritorios del servicio, en combate o como consecuencia de la acción del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en el mantenimiento o restablecimiento del orden público".

Por lo expuesto, se procederá a notificar personalmente y por escrito la presente calificación al beneficiario del señor Patrullero IVAN RENÉ MUÑOZ PARRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.095.700.929 de Barichara (Santander).

i) Mediante oficio del 20 de enero de 2019, la Comandante Sección Estudiantes informó que:

Respetuosamente y en calidad de Oficial de semana de la Compañía "Juan Maria Marcelino Gilibert" de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", nombrada mediante orden interna No. 07 del 17/01/2019, me permito informar a mi General, los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, de la siguiente

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

manera:

De acuerdo a las funciones establecidas en el artículo 46 de la Resolución No. 03514 del 05 de noviembre de 2009, "Por la cual se expide el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional", siendo aproximadamente las 07:20 horas, recibo la orden verbal del señor Mayor JOAQUÍN DARÍO MEDRANO MUÑOZ, Comandante de Agrupación encargado, para seleccionar un personal de Cadetes de la Compañía Gilibert, con el fin cubrir ciertos puntos del servicio de acompañamiento a las exequias del señor General (R) JAIME HUMBERTO GOMEZ ISAZA, los cuales debían estar listos antes del mediodía.

Adicional al servicio antes mencionado, ya se encontraban comprometidos con la ceremonia del descubrimiento de estrella de la compañía Santander e imposición de jinetas; el personal de la banda, brigadieres y 10 cadetes femeninas, por lo que procedo a dirigirme a cumplir la orden y formar el personal de la compañía que se encontraba disponible realizando aseo en las diferentes zonas, una vez reunido el personal los ubico frente de las aulas de la compañía Gilibert para la distribución de servicios de este personal y cumplir con los puntos dispuestos, debiendo distribuir 24 cadetes con fusil tipo galil en honores, 50 cadetes con fusil tipo famage para calle de honor y 07 cadetes cargueros (llevar féretro); sea del caso indicar que según instrucciones del señor Intendente RAUL ANDRES GAVIRIA MORENO, Almacenista de la de la Escuela de Cadetes de Policia "General Francisco de Paula Santander", los fusiles tipo galil deben ser reclamados por uu señor Oficial, por lo que así quede registrada en el libro de entrega de armamento de la unidad. pero los mismos deben ser portados por los cadetes de forma individual durante los ensayos y el servicio en sí.

Transcurre el tiempo y cerca de las 08:30 de la mañana, me encuentro con el personal de cadetes ensayando y preparando el servicio en los puntos; en ese momento dispongo reclamar 50 fusiles tipo famage a un grupo de cadetes para ensayar el punto del personal que lleva el féretro, dobla la bandera y calle de honor; finalizado este ensayo me dirijo a reclamar los 24 fusiles tipo galil para personal de la guardia de honor en compañía de un grupo de cadetes, en ese momento se termina la ceremonia de descubrimiento de estrella de la compañía Santander y es cuando llega una grupo de cadetes comprometidos en la ceremonia que se estaba realizando y se completa el personal que faltaba para los diferentes puntos según lo ordenado para las exequias del señor General R) JAIME HUMBERTO GOMEZ ISAZA.

Seguidamente procedo a enviar al personal de la calle de honor a alistar sus uniformes, con la consigna de estar atentos a las órdenes que con relación al servicio se indiquen; luego imparto instrucción al personal de la guardia de honor, este grupo sale al mando del cadete más antiguo con dirección al alojamiento masculino, el personal sale por la avenida que queda en frente del comedor de cadetes, yo salgo caminando de tras de ellos en compañía del señor cadete YERSON ANDRES AGUILAR OSPINA, inmediatamente me devuelvo a dar una instrucción que me falto correspondiente a las cornetas de la banda, cuando a mi espalda escucho una fuerte explosión, al ser esta tan fuerte me deja algo aturdida y sin escuchar nada a mi alrededor por algunos segundos, al reaccionar veo al señor cadete YERSON ANDRES AGUILAR OSPINA, el cual me estaba acompañando en el transcurso de la mañana, observo cadetes corriendo y procedo a dirigirlos hacia el campo de paradas y le digo algunos cadetes que verifiquen novedades, después me dirijo al lugar donde escuche la explosión y observo cuerpos en el piso, por lo que oriento al personal de cadetes para evacuar los heridos, posteriormente llego al campo de ceremonias, donde al verificar las novedades con los demás Oficiales de la Compañía Gilibert, se determina que hay personal afectado por el hecho, entre otros se encuentran los siguientes cadetes: (...)

- Personas fallecidas

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

[...]

Muñoz Parra Iván René

[...]

Posterior al hecho, y según versiones del personal que labora en las instalaciones de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", la situación se presentó cuando cerca de las 09:30 de la mañana un vehículo tipo camioneta color gris, sin atender los protocolos de seguridad ingresa de manera violenta por una de las entradas aledañas a la vía de la Autopista Sur; transitó al interior de las instalaciones por la avenida denominada "del trabajo" para luego girar por la avenida denominada "chile", donde se produce la explosión antes mencionada con la consecuente novedad que aquí se informa.

j) Por su parte, el capitán Holger Abdel González González, quien se desempeñaba como jefe de seguridad de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", presentó un informe en el que expuso, en lo que resulta relevante para el caso, lo siguiente:

En atención a lo acontecido el día 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, en mi condición de jefe de seguridad de esta, respetuosamente me permito informar a mi General los hechos sucedidos:

1. Según las actividades que se llevarían a cabo al interior de la escuela relacionadas con una "ceremonia" o evento académica interno de imposición de Jinetas de brigadieres con las compañías de cadetes en la avenida General Santander (frente al parque Santander, ubicada desde el ingreso principal hasta lo que conocemos como el sector denominado "la U"), aproximadamente a las 07:30 horas ordené al personal de auxiliares disponibles realizar un aseo y lavado a los conos que estaban en la parte externa de la guardia y todo el interior de la recepción, ventanas, puertas de vidrio, como lo dispuso la dirección de la Escuela.

Antes de dar inicio a mencionado evento, que estaba programado a las 08:00 horas, al señor Intendente Jefe EDGAR EDMUNDO PANTOJA (quien se encontraba como jefe de información) por el radio de comunicaciones impartí la orden de cerrar las puertas de la guardia principal y restringir el ingreso y salida de vehículos, ya que es una consigna permanente cuando hay este tipo de eventos, a modo preventivo se hace para evitar cualquier situación especial por la cercanía de esa avenida interna de la escuela con la autopista sur del exterior de la Escuela, una vez finalizó la ceremonia académica de los cadetes sin novedad alguna, se dio la orden de abrir puertas y normalizar actividades. Es importante mencionar que no hubo ingreso de familiares o visitantes a ese evento.

El esquema de seguridad de las Instalaciones se conservó con normalidad; no obstante, se procedió a pasar revista de los ingresos de la guardia tanto vehicular como el ingreso peatonal, impartiendo las consignas pertinentes sobre seguridad personal y de instalaciones.

(...)

2. En horas de la madrugada de ese día había fallecido el señor General Retirado Jaime Humberto Gómez Isaza y que las honras fúnebres se realizarían en la ECSAN en horas de la tarde, desde muy temprano ordené evacuar los vehículos que se encontraban en el parqueadero ubicado frente a la capilla Cristo Sacerdote (En la avenida del trabajo),

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

porque es habitual que el parqueadero sea de uso exclusivo de familiares del fallecido y los superiores jerárquicos que asistirían a la cámara ardiente de mi General.

Me entrevisté inicialmente en el parqueadero mencionado con el señor Teniente Coronel MIGUEL ANDRES CAMELO SANCHEZ a quien le solicité me autorizara un apoyo a la seguridad con personal de plana mayor para dicha actividad, me autoriza e inmediatamente hablo con la señorita Teniente JENNIFER ZULUAGA SANCHEZ Jefe de Planeación encargada, quien también estaba en el parqueadero en ese momento con el ánimo de coordinar los apoyos necesarios para reforzar la seguridad en horas de la tarde y de la noche para que fueran incluidos en la orden de servicios que realizaría la oficina de planeación, adicional al dispositivo normal de seguridad.

El apoyo de plana mayor que solicité se dispuso así:

2 patrullas recorredoras extemas (4 policías), 3 policas para ubicar en puestos fijos que serían ubicados en las garitas de halcón 13, halcón 14 y halcón 1, estos en 2 turnos a partir de las 13:00 horas hasta las 18:00 y desde las 18:00 hasta las 00:00, adicionalmente la patrulla montada de carabineros durante el evento. Es importante mencionar que esta coordinación se hizo en la mañana y a esa hora, como ya lo mencioné anteriormente, el deceso del señor General fue en horas de la madrugada.

En ese momento, en el cual se estaba despejando el parqueadero, me dirijo a los auxiliares BRAYAN EMILIO ROJAS LOPEZ, PABLO CESAR GUATAVA VALDERRAMA, RICAR BETANCUR MONTOYA, auxiliares disponibles, con el fin de impartir la orden de correr unas 6 u 8 motocicletas, para ubicarlas en la parte externa de la garita "halcón 14", los mencionados auxiliares cumplen la orden moviendo estas motocicletas de forma carreteada, los cuales son testigos de la manera violenta como ingresa un vehículo por la garita "halcón 14" y que narro a continuación:

Siendo aproximadamente las 09:30 horas, observo que un vehículo tipo camioneta de marca Nissan Patrol, de color gris, con vidrios polarizados, ingresa de manera violenta por el sector denominado como "halcón 14", siendo esta la puerta de ingreso y salida solo para vehículos institucionales de tráfico pesado o de gran tamaño como buses y camiones de la Escuela General Santander y de otras unidades autorizadas, debidamente registrados por el personal de la seguridad de turno, lo que indica que por este sector no puede ingresar personal de planta ni vehículos particulares de visitantes; sin embargo

En ese instante, al notar que el vehículo ingresa de una forma rápida y sin detenerse para realizar la revisión e identificación que le requirió el auxiliar de policía GUINER FELIPE BUITRAGO SANCHEZ, éste intentó atropellarlo, inmediatamente ordené por el radio de comunicaciones a los uniformados ubicados en las diferentes "garitas" para detener el vehículo en mención e identificar el conductor. También es testigo de los hechos narrados el señor Auxiliar de Policía LOBATON CIFUENTES CRISTIAN ANDRES quien se encontraba de seguridad en la garita "halcón 13".

El auxiliar JUAN PABLO SUACHE de la garita "halcón 5" sale de la garita, siendo este un punto de seguridad ubicado hacia el límite entre la Escuela General Santander y la Dirección Nacional de Escuelas, pero el vehículo gira a mano izquierda en la esquina exactamente donde funciona el casino de suboficiales, en ese instante pierdo de vista al vehículo, le modulo por radio al Auxiliar de Policía JANISTON FERNANDO DALLOS MORENO, quien se encontraba de seguridad en la garita "halcón 2" que está ubicada en el casino de oficiales, este sale a constatar la ruta del vehículo, reportando que la camioneta hizo caso omiso al llamado de pare que le requirió y sigue derecho por la avenida Chile bajando hacia el sector de baterías sanitarias, perdiéndose también de vista por este auxiliar; segundos después se escucha una detonación muy fuerte. Una

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

vez se da la detonación, quedando aturdido y con los oídos afectados, de inmediato ordeno por radio activar el plan defensa de la ECSAN, el cual consistía en reforzar todos los puntos de seguridad con el personal de auxiliares disponibles, el personal disponible de plana mayor, profesionales en comisión de estudios y todo el personal profesional en turno, bajo la orientación del suscrito y el Oficial de Servicio, para que reaccionen inmediatamente según sus funciones. Posteriormente, se activa el plan de emergencia y evacuación para evacuar a las personas hacia el punto de encuentro establecido que era el campo de paradas, inmediatamente el personal de la escuela que portaba radio de comunicación, empiezan a reportar víctimas producto de la detonación, requiriendo el apoyo urgente de ambulancias y primeros auxilios, los cuales a través del señor patrullero CAMILO ANDRES ROJAS VARGAS como radio operador en turno y control cámaras se solicitó el apoyo correspondiente. La llegada de las diferentes ambulancias, bomberos, patrullas de vigilancia del sector, vehículos uniformados de otras unidades para asistir a las víctimas y reforzar el perímetro de seguridad, fue de manera inmediata. Considero importante informar a mi General que, desde el momento en que se presenta el ingreso abrupto del vehículo a la ECSAN, tomo el control de la situación, pese a mi aturdimiento por la onda explosiva.

Cabe señalar que, el suscrito como jefe de seguridad de la ECSAN, no recibí alguna alerta de inteligencia puntual referida a posibles atentados a unidades policiales, sin embargo el personal a mi cargo tiene la consigna de estar siempre en alerta permanente y realizar los controles de seguridad de manera exhaustiva.

El personal profesional adscrito al grupo de seguridad que se encontraba en turno, el señor Intendente Jefe EDGAR EDMUNDO PANTOJA como Jefe de Información, Patrullero CRISTHIAN CAMILO RODRIGUEZ PERDOMO como relevante de Información y el patrullero CAMILO ANDRES ROJAS VARGAS como radio operador y control cámaras, suscribieron los respectivos informes a mi jefatura donde indican lo acontecido y sus acciones desarrolladas.

Según lo informado por el personal de seguridad, por medio del radio de comunicaciones y también en los informes escritos, algunos libros del servicio que están destinados para realizar anotaciones en los diferentes puntos de facción; fueron recolectados de manera inmediata y sin consentimiento o coordinación con el suscrito jefe de seguridad, por parte de funcionarios de SIJIN y/o SIPOL, los cuales los tuvieron custodiados en la sala de cámaras de la Escuela inmediatamente después de presentarse la novedad. Estos fueron regresados el día de ayer 18 de enero de los corrientes aproximadamente a las 18:00 horas cuando este personal se retiró. No obstante, ordené iniciar libros nuevos para que el personal pudiera realizar las respectivas anotaciones durante el tiempo mencionado que no hubo libros.

También comunico que el señor Capitán FERNEY ESPINOSA el cual se encontraba en la sala de cámaras junto con otros funcionarios de policía judicial ordenó embalar y rotular el equipo NVR (Network Video Recoder) el cual almacena las grabaciones de todas las cámaras de la escuela el día 17 del mes corriente a eso del mediodía, y fué retirado de las instalaciones, dejando estas de grabar durante casi un día. Según manifestó en su informe del señor patrullero CAMILO ANDRÉS ROJAS VARGAS.

El día de ayer 18 de enero, el señor Intendente CARLOS ARTURO CHAVEZ CAMPAÑA jefe encargado de telemática, me informó que coordinó y gestionó un grabador NVR en préstamo y se restableció el servicio de grabación de cámaras desde las 16:30 horas aproximadamente. (existió un lapso en el que no hubo grabación de cámaras en la Escuela)

3. De los hechos pasados, resultaron heridos estudiantes de la Escuela, siendo afectados en la pérdida de sus vidas algunos de ellos, a causa de esta acción criminal;

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

donde todo indica que la explosión fue ocasionada por el vehículo camioneta gris de placas LAF565, que ingresó forzosamente al interior de la ECSAN, que según alocución televisiva del señor Presidente de la Republica de Colombia, El señor Ministro de Defensa Nacional, el Fiscal General de la Nación y el señor Director General de la Policía Nacional, afirmaron categóricamente que los autores intelectuales de este atentado terrorista fue el ejército de liberación nacional - ELN, y que el autor material de los hechos fue identificado como JOSÉ ALDEMAR ROJAS. Después del atentado perpetrado por las Farc al club el nogal en esta capital en el año 2003, este atentado es el más grave que ha sucedido en estos últimos quince años según los diferentes medios de comunicación.

Es preciso agregar que, el protocolo de seguridad vigente de las instalaciones de la Escuela se encuentra estructurado, y el plan defensa de instalaciones con personal policial para cubrir todos los perímetros indispensables, el armamento de corto y largo alcance que permite una reacción frente a hechos como los que narré, donde existió reacción inmediata por parte del personal en servicio, haciendo el mayor esfuerzo humano por interceptar, detener e identificar el vehículo, el cual terminó en un hecho lamentable.

7. Caso concreto

7.1. Daño antijurídico

El daño, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar aquello que derivado de la actividad o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos.

En cuanto al daño antijurídico, la Corte Constitucional²⁰ ha señalado que la “(...) *antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima*”.

Además, debe cumplir con ciertas características, tales como ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable²¹, anormal²² y debe tratarse de una situación jurídicamente protegida²³.

En el presente caso, el daño alegado por la parte demandante se concretó en la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019 como

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

²¹ Sección Tercera, Consejo de Estado, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

²² “(...) *por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio*”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente: 12166.

²³ Sección Tercera, Consejo de Estado sentencia de 2 de junio de 2005, expediente: 1999-02382 AG.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

consecuencia del atentado terrorista perpetrado contra la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, en la ciudad de Bogotá.

En relación con dicho acontecimiento, obran en el expediente los siguientes documentos:

1. Registro civil de defunción del señor Iván René Muñoz Parra, en el que consta que su fallecimiento ocurrió el 17 de enero de 2019.
2. Informe administrativo por muerte suscrito por las autoridades de la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, en el cual se describen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo el atentado que ocasionó el deceso del cadete.
3. Informes internos de la Policía Nacional, en los que se detalla el desarrollo de los hechos y se atribuye la autoría del ataque al grupo armado ilegal Ejército de Liberación Nacional – ELN.

De esta manera, se encuentra plenamente acreditado el primer elemento necesario para atribuir responsabilidad al Estado, consistente en la existencia de un daño antijurídico, entendido este como la afectación definitiva del derecho fundamental a la vida del señor Iván René Muñoz Parra, cuyo fallecimiento no estaba obligado a soportar ni encontraba justificación en el marco de la prestación del servicio policial en formación.

Se procederá, entonces, a analizar si dicho daño es imputable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

7.2. Imputación

Por otra parte, en cuanto a la **imputación**, el hecho generador del daño es atribuible a terceros, según revela el acervo probatorio, aspecto este sobre el cual no hay controversia. Se trata de un ataque terrorista aceptado por la organización guerrillera denominada Ejército de Liberación Nacional (ELN) y ejecutado en las instalaciones de la escuela de cadetes de la Policía Nacional «*General Francisco de Paula Santander*» el 17 de enero de 2019, consistente en la detonación de un vehículo cargado con explosivos.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

No se tiene noticia acerca de una intención específica en afectar al señor Iván René Muñoz Parra. Todo lo contrario, las características del ataque y las dimensiones de su impacto (cantidad de personas afectadas y cantidad de explosivos empleados, entre otras) sugieren que se trató de una agresión dirigida contra la escuela, pero no contra algún objetivo humano concreto. En el informe elaborado por la accionada se da cuenta de que la organización guerrillera justificó el atentado como una operación «*lícita*» en el contexto del conflicto armado interno colombiano. Sin embargo, al margen de las consideraciones que pudieran hacerse en clave del derecho internacional humanitario, para efectos de la responsabilidad estatal conviene destacar que los cadetes no asumen el riesgo propio de la actividad policial, por lo menos no hasta el momento en que ingresan a la carrera en la fuerza pública. Así lo ha entendido el Consejo de Estado, que sobre ese aspecto refiere²⁴:

En este punto resulta necesario precisar que los cadetes de la Policía Nacional no asumen los riesgos que se derivan de la profesión, en la misma proporción en la que lo hacen los agentes en servicio activo o los oficiales o suboficiales de la Policía Nacional, por lo tanto existe un grado de protección mayor por parte de la institución para estos servidores, por cuanto aún se encuentran en formación.

En efecto, los alumnos, en su condición de Cadetes o Alféreces, no pertenecen a los niveles jerárquicos, a la clasificación y al escalafón de la carrera policial, por cuanto para acceder a estas categorías, los cursos de formación se constituyen en un requisito ineludible, que una vez satisfecho se materializa en un nombramiento por acto administrativo proferido por el Director General de la Policía, el cual contiene la orden de que estos alumnos sean incorporados al escalafón de la carrera profesional de oficiales e inicien su desempeño de sus funciones policiales adquiriendo la calidad de servidores públicos de la institución docente, además por la sencilla razón de que las escuelas de formación de la Policía Nacional tienen el carácter de *entidad universitaria*, al tenor de lo dispuesto en el Acuerdo N° 15 de enero 23 de 1976, expedido por el Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior ICFES.

Así las cosas, los alumnos de las escuelas de formación no ejercen funciones públicas ni ostentan calidades diferentes a su condición de estudiantes de un centro docente y, en consecuencia, el régimen de responsabilidad no puede ser asimilado a quienes ostentan la calidad de agente activo o hacen parte de la jerarquía de la institución de la institución policial.

En efecto, conforme a la Resolución No. 000365 del 14 de septiembre de 2017, se estableció que el patrullero Iván René Muñoz Parra fue designado en la condición de cadete de la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, con el propósito de adelantar su formación como oficial de la Policía Nacional. Esto significa que, si bien el señor Muñoz Parra se encontraba vinculado

²⁴ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección A; sentencia de 19 de febrero de 2018; expediente 25000-23-26-000-2005-01390-01(38581), C. P. María Adriana Marín.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

a la institución desde el año 2013, al momento de los hechos se hallaba en comisión de estudios, desarrollando actividades académicas propias del proceso formativo, y en consecuencia, ostentaba la calidad de estudiante dentro de dicha escuela policial.

Así las cosas, en el contexto de los hechos planteados en la demanda, para esta Sala resulta claro que un cadete, es decir un estudiante que aspira a ingresar a la fuerza pública, no asume los riesgos derivados de la actividad policial al vincularse a una escuela de formación. Por ende, la correspondiente fuerza (policía, armada o ejército) ostenta el deber de garantizar la seguridad de los estudiantes.

Ligado a lo anterior, la controversia en torno a si el ataque es legítimo o no por recaer sobre un objetivo militar²⁵ carece de relevancia para efectos del análisis de responsabilidad extracontractual del Estado por la muerte del cadete pues, como se explicó en el apartado de análisis jurídico del caso, se ha establecido el criterio jurisprudencial según el cual la creación del riesgo por actos violentos desplegados por terceros contra el Estado se predica, no solo a eventos en los cuales la agresión se dirige contra instalaciones de fuerza pública, sino que comprende las ejecutadas sobre «*un objetivo claramente identificable como del Estado*», categoría dentro de la cual puede ser incorporada sin mayores elucubraciones la escuela de cadetes de la Policía Nacional «*General Francisco de Paula Santander*», porque, a pesar de su carácter civil, se trata de una un centro de educación superior público en el que confluyen como estudiantes la población civil y miembros activos de la policía Nacional.

Así las cosas, en línea con el precedente jurisprudencial fijado por la sección tercera del Consejo de Estado mediante sentencia del 20 de junio de 2017 [expediente 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860)]; en primer lugar ha de determinarse si se configuró una falla en el servicio por parte de la entidad demandada. Al respecto,

²⁵ Sobre este punto, dadas las características del ataque, conviene precisar que el concepto de objetivo militar es definido, en función de la protección de los bienes civiles, en el artículo 52 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, según el cual:

Artículo 52 - Protección general de los bienes de carácter civil

1. Los bienes de carácter civil no serán objeto de ataques ni de represalias. Son bienes de carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares en el sentido del párrafo 2.
2. Los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida.
3. En caso de duda acerca de si un bien que normalmente se dedica a fines civiles, tal como un lugar de culto, una casa u otra vivienda o una escuela, se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que no se utiliza con tal fin.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

dado que la agresión mortal fue ejecutada por un tercero, la falta de la accionada consistiría en desatender el deber de brindar seguridad a los estudiantes sobre los cuales ostentaba un rol de garante.

De las pruebas obrantes en el expediente se desprende que la puerta de acceso vehicular de la garita "Halcón 14", por la cual ingresó el atacante conduciendo el vehículo cargado con explosivos, presentaba daños en su sistema eléctrico desde hacía más de cinco meses antes de los hechos del 17 de enero de 2019. Aunque el desperfecto fue reportado a la Dirección de la Escuela para su reparación, esta no se llevó a cabo oportunamente. Si bien la puerta podía operarse manualmente, dicha maniobra requería la fuerza conjunta de al menos cinco personas, según lo manifestado por el capitán Holger Abdel González González, jefe de seguridad de la Escuela, en su declaración rendida dentro de la investigación penal, debido al peso y deterioro de la estructura metálica.

En concordancia con ello, tanto el jefe de seguridad como el auxiliar de policía Guhiner Felipe Buitrago Sánchez, quien se encontraba de turno en la garita, coincidieron en afirmar que la puerta permanecía abierta de manera habitual, dada la dificultad de su manipulación y el alto flujo vehicular que transitaba por ese punto. La única medida supletoria adoptada fue la colocación de conos plásticos, medida claramente insuficiente para controlar el acceso de vehículos no autorizados.

Esta deficiencia estructural y operativa permitió que el vehículo Nissan Patrol color gris, de placas LAF565, ingresara sin autorización, verificación ni control canino antiexplosivos, derribando los conos y casi atropellando al auxiliar en turno. El ingreso del automotor no generó una reacción inmediata o efectiva del personal de seguridad, a pesar de que transcurrieron aproximadamente once minutos entre el momento de su entrada (9:53 a.m.) y la explosión (alrededor de las 10:04 a.m.), tiempo suficiente para haber activado medidas de contención o interceptación. La detonación causó la muerte de veintidós personas, entre ellas el cadete Iván René Muñoz Parra, según lo registrado en los informes de necropsia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Si bien se reconoce que el ataque fue planeado y ejecutado sin advertencias previas, la Sala considera que las deficiencias en infraestructura, planeación y reacción impidieron a las autoridades de la Escuela contener un riesgo

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

objetivamente previsible, dadas las condiciones del contexto nacional y los propios protocolos de seguridad interna. El daño eléctrico no reparado obligó a mantener la puerta abierta durante meses, lo que convirtió la primera línea de defensa en una barrera inoperante.

Tal omisión constituye una falla del servicio por negligencia, pues la inobservancia del deber de mantenimiento y la falta de medidas de contingencia facilitaron el ingreso del vehículo que causó el atentado. En otras palabras, la inoperancia de la garita Halcón 14 vulneró los protocolos establecidos en el Instructivo de Seguridad No. 001 del 25 de abril de 2017, que exigía tanto la autorización previa de ingreso como la verificación antiexplosivos por parte del guía canino.

Por tanto, la omisión en la reparación de la puerta y el debilitamiento de los controles de acceso generaron una condición de riesgo anormal y evitable, lo que permite imputar el daño a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional bajo el título de falla del servicio.

Ahora bien, la demandada en el recurso de apelación cuestiona que el *a quo* haya declarado probada una **falla en el servicio**, argumentando que el personal de seguridad actuó diligentemente, que no existían amenazas previas y que el ataque fue un hecho irresistible e imprevisible.

En atención a los elementos probatorios obrantes en el expediente y conforme al precedente jurisprudencial aplicable, la Sala advierte que la omisión en la reparación de la infraestructura de seguridad de la Escuela de Cadetes fue determinante para facilitar el ingreso del vehículo que causó el atentado. La función esencial de una puerta de control es precisamente la de regular el acceso y salida de personas y vehículos; sin embargo, la avería prolongada y no atendida de la garita “Halcón 14” redujo significativamente la capacidad de la institución para impedir el ingreso de potenciales amenazas, dejando expuesto un punto crítico de seguridad.

Si bien en el proceso se acreditó que no existían informes de amenazas directas contra la Escuela de Cadetes ni contra alguno de sus integrantes, y que el cadete fallecido no había solicitado medidas de protección, lo cierto es que el atentado era un riesgo previsible, dadas las condiciones del país y la naturaleza misma de la

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

instalación, reconocida como un objetivo representativo del Estado. Tal previsibilidad se evidencia, además, en que el propio Instructivo de Seguridad No. 001 del 25 de abril de 2017 establecía como requisitos obligatorios para el ingreso vehicular la autorización previa y la verificación del guía canino antiexplosivos, medidas que no pudieron cumplirse debido al mal estado de la infraestructura.

En este sentido, se encuentra probado que desde agosto de 2018 la Dirección de la Escuela fue formalmente advertida del daño eléctrico de la puerta de la garita “Halcón 14”, pero durante más de cinco meses omitió adoptar las acciones necesarias para restablecer su funcionamiento. Esta falta de diligencia constituyó una falla del servicio por omisión, en tanto la entidad incumplió su deber de mantener en condiciones adecuadas los dispositivos destinados a la seguridad institucional, omisión que contribuyó directamente a la concreción del ataque o, al menos, impidió mitigar sus efectos devastadores.

En ese sentido, la previsibilidad del riesgo no puede evaluarse exclusivamente en función de amenazas concretas, sino de la naturaleza del establecimiento, el contexto de violencia y el deber reforzado de protección derivado de su condición de institución policial de formación. La omisión frente a la reparación y mantenimiento de la infraestructura de seguridad constituyó, por tanto, una falla del servicio imputable a la Policía Nacional.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada en cuanto declaró la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, y se procederá a estudiar las condenas impuestas.

8. Perjuicios

8.1. Perjuicios Inmateriales

a. Perjuicios morales

En el asunto bajo examen se pretende una indemnización por este tipo de perjuicios consistente en el pago del máximo valor fijado por la jurisprudencia del Consejo de Estado para cada uno de los demandantes.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

De esta forma, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante centra uno de sus cargos en cuestionar la tasación del daño moral efectuada en la sentencia de primera instancia respecto a los familiares y allegados del cadete Iván René Muñoz Parra.

En síntesis, el apelante sostiene que el quo subvaloró los perjuicios morales, especialmente los reconocidos a la señora Sandra Milena Pérez Suárez, a quien se le otorgó una indemnización correspondiente al nivel 5 de cercanía afectiva, pese a que —según lo probado en el proceso— debía reconocérsele la condición de compañera permanente y, en consecuencia, la indemnización del nivel 1, conforme a los criterios del documento “Referentes para la reparación de perjuicios inmateriales” y a la definición legal contenida en el artículo 1 de la Ley 54 de 1990.

El recurso argumenta que la relación entre la señora Pérez Suárez y el cadete Muñoz Parra estaba plenamente acreditada mediante testimonios (entre ellos, los de Miguel Ángel Mejía González y Luz Dary Rueda Becerra), quienes afirmaron que la pareja mantenía una convivencia estable de más de seis años, caracterizada por una relación de apoyo mutuo, proyectos de vida comunes y convivencia con los padres del fallecido, lo que demuestra una comunidad de vida permanente y singular.

Asimismo, el apelante solicita que, en atención a la gravedad de los hechos y al contexto del atentado terrorista, se apliquen las reglas excepcionales de reparación establecidas por la jurisprudencia para casos de violaciones graves a los derechos humanos, reconociendo no solo el daño moral, sino también el daño a la salud y el daño inmaterial por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados.

En consecuencia, pide que se revoque parcialmente la sentencia en lo relativo a la graduación del perjuicio moral, para aumentar el monto indemnizatorio a favor de la señora Sandra Milena Pérez Suárez y extender la reparación integral a todos los demandantes, conforme a los parámetros excepcionales de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Así, la Sala pasará a estudiar cada uno de los cargos señalados en los recursos de apelación:

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

- **Del aumento del monto indemnizatorio**

La Sala encuentra que, en sentencia del 28 de agosto de 2014, la Sala de Sección Tercera unificó su jurisprudencia en cuanto al reconocimiento y tasación de los perjuicios morales, en donde dijo que el concepto del perjuicio moral se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo. Al respecto el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo fijó como topes máximos para la reparación de daño moral por muerte los siguientes²⁶:

Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno- filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 SMLMV. Nivel No. 2. Donde se ubica la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio. Nivel No. 3. Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio. Nivel No. 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio. Nivel No. 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.

La siguiente tabla recoge lo expuesto:

GRAFICO No. 1					
REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

Así las cosas, para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además, se requerirá la prueba de la relación afectiva, y finalmente, para el nivel 5 deberá ser probada la relación afectiva.

En casos excepcionales, como los de graves violaciones a los derechos humanos, entre otros, podrá otorgarse una indemnización mayor de la señalada en todos los

²⁶ Consejo de Estado, sala plena de la sección tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, expediente 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251), C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

eventos anteriores, cuando existan circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral, sin que en tales casos el monto total de la indemnización pueda superar el triple de los montos indemnizatorios antes señalados. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.

De acuerdo con los criterios establecidos en la tabla de reparación del daño moral y con base en las particularidades del caso, la Sala encuentra acreditados los supuestos para aumentar el monto indemnizatorio en favor de los demandantes, en aplicación de la excepción prevista para graves violaciones a los derechos humanos y la especial afectación derivada de la muerte de un joven de 28 años.

En efecto, el atentado perpetrado el 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander” constituye un acto terrorista dirigido contra una instalación representativa del Estado, lo que lo ubica dentro de los supuestos de violaciones graves a derechos humanos reconocidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La magnitud del hecho, su carácter indiscriminado y la vulnerabilidad de las víctimas —cadetes en formación— configuran un escenario que supera los parámetros ordinarios del daño moral.

Por otra parte, el cadete Iván René Muñoz Parra, con apenas 28 años de edad, se encontraba en plena etapa de desarrollo personal, profesional y familiar, circunstancias que agravan el dolor experimentado por sus padres, hermanos y su compañera sentimental. La juventud de la víctima directa constituye un factor adicional de intensificación del sufrimiento moral, reconocido también por la jurisprudencia como criterio para elevar la cuantía del resarcimiento.

En consecuencia, atendiendo a los parámetros de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2014, la Sala considera procedente aumentar proporcionalmente el quantum indemnizatorio en atención a la gravedad del daño, la naturaleza del atentado y la corta edad del occiso, de manera que refleje adecuadamente la intensidad del sufrimiento padecido y las circunstancias excepcionales en que se produjo la muerte.

- **Del reconocimiento de perjuicios morales en favor de la señora Sandra Milena Pérez Suárez**

Expediente:	110013343 062 2021 00073 01
Demandante:	Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado:	Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

En igual sentido, la Sala observa que tanto la entidad demandada como la parte demandante formularon objeciones relacionadas con el reconocimiento de perjuicios morales a la señora Sandra Milena Pérez Suárez. Mientras la Policía Nacional cuestionó la existencia misma del daño moral, alegando que solo se probó una relación de noviazgo sin convivencia estable, la parte demandante, por el contrario, sostuvo que dicha relación debía ubicarse en el nivel 1 de indemnización (100 SMLMV), por corresponder —según su planteamiento— a una unión marital de hecho.

Frente a ambos argumentos, la Sala precisa que las pruebas obrantes en el expediente —entre ellas las declaraciones extraprocesales de los señores Tulio Arias García y Gladys Cáceres Flórez, así como los testimonios de Miguel Ángel Mejía González y Luz Dary Rueda Becerra— acreditan la existencia de una relación sentimental estable, pública y de largo tiempo entre la señora Pérez Suárez y el cadete Iván René Muñoz Parra, caracterizada por la convivencia frecuente, el acompañamiento familiar y los planes de consolidación de una vida en común. No obstante, tales elementos no permiten concluir la existencia de una unión marital de hecho, en los términos previstos por la Ley 54 de 1990, dado que no se demostró la cohabitación permanente ni el cumplimiento de los demás requisitos legales que configuran la comunidad de vida singular y estable.

En ese contexto, la Sala mantiene la valoración efectuada por el a quo, en el sentido de reconocer a la señora Sandra Milena Pérez Suárez como tercera damnificada, ubicada en el nivel 5 de indemnización, en tanto persona no integrante del núcleo familiar pero con un vínculo afectivo real y probado. La jurisprudencia unificada del Consejo de Estado (sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 26.251) ha sido clara al sostener que las relaciones afectivas no formalizadas pueden dar lugar al reconocimiento de perjuicios morales, siempre que exista evidencia suficiente de su existencia y profundidad, como ocurre en el caso bajo estudio.

Ahora bien, la Sala advierte que, por las circunstancias excepcionales del hecho dañoso —un atentado terrorista de gran magnitud que constituye una grave violación a los derechos humanos—, es procedente elevar el quantum indemnizatorio dentro del rango permitido por la tabla de referencia, sin modificar

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

el nivel de relación. Así, atendiendo al contexto de violencia, a la edad de la víctima (28 años) y a la severidad del sufrimiento acreditado, la Sala considera ajustado incrementar el monto dentro del límite excepcional previsto para graves violaciones, sin superar el triple del valor correspondiente al nivel 5.

- Del reconocimiento de perjuicios morales en favor de la víctima directa y su masa sucesoral

En cuanto a la alegada afectación moral del señor Iván René Muñoz Parra, la Sala considera que no hay lugar a reconocer perjuicios morales en favor de la víctima directa, en razón a que dicho reconocimiento exige la existencia cierta de un sufrimiento o padecimiento emocional experimentado por la propia persona, lo cual no se acreditó en el presente caso.

En efecto, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido consistente al señalar que los perjuicios morales de la víctima directa no son procedentes cuando esta fallece de manera inmediata o en un lapso tan breve que impida demostrar la percepción del dolor, ya que, con la muerte, cesa toda posibilidad de experimentar sensaciones, sufrimiento o angustia.

En el caso bajo estudio, si bien está acreditado que el señor Iván René Muñoz Parra recibió atención médica luego del atentado terrorista ocurrido el 17 de enero de 2019, tal circunstancia no permite inferir que haya experimentado dolor o sufrimiento consciente antes de su deceso. Los documentos obrantes en el expediente únicamente dan cuenta de la atención médica recibida, sin que obre prueba que acredite que el cadete haya conservado la conciencia o sensibilidad posterior a la detonación.

Por tanto, el hecho de que se le prestara asistencia médica no constituye indicio suficiente de percepción del dolor físico o emocional, pues ello depende de que la víctima se encontrara en estado de conciencia, circunstancia que no fue demostrada en el proceso. La muerte violenta, producto de una explosión de gran magnitud, impide establecer con certeza la existencia de una vivencia sensorial que permita configurar el daño moral subjetivo en cabeza del occiso.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

En consecuencia, la Sala concluye que no procede el reconocimiento de perjuicios morales en favor del señor Iván René Muñoz Parra, por falta del elemento de certeza en el daño, toda vez que no es posible afirmar, con base en las pruebas obrantes, que el mismo haya experimentado dolor o aflicción previa a su fallecimiento. En estos términos, la indemnización por perjuicios morales deberá circunscribirse únicamente a los familiares y allegados sobrevivientes debidamente acreditados dentro del proceso.

De esta forma, se reconocerán los siguientes valores por perjuicios morales:

Beneficiario	Calidad	Monto en SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	Ciento cincuenta (150) SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	Ciento cincuenta (150) SMLMV
Juan Carlos Muñoz Parra	Hermano	Setenta y cinco (75) SMLMV
Néstor Ferney Muñoz Parra	Hermano	Setenta y cinco (75) SMLMV
William Guillermo Muñoz Parra	Hermano	Setenta y cinco (75) SMLMV
Sandra Milena Pérez Suárez	Tercera damnificada	Ventidos punto cinco (22.5) SMLMV

b. Daño a la salud

En el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, se solicitó revocar la decisión del a quo en cuanto negó el reconocimiento del daño a la salud, argumentando que dicha decisión desconoció la jurisprudencia vigente sobre perjuicios inmateriales.

El apelante sostuvo que, si bien el cadete Iván René Muñoz Parra falleció como consecuencia del atentado terrorista ocurrido el 17 de enero de 2019, el daño a la salud debía reconocerse a favor de sus familiares, en tanto éstos sufrieron una afectación profunda y permanente en su bienestar físico, emocional y psicosocial, más allá del dolor moral derivado de la pérdida. Según el recurso, la gravedad de los hechos —un ataque terrorista perpetrado contra una institución estatal— generó un impacto que excede el ámbito del daño moral tradicional, lo que justificaría su reparación autónoma. En consecuencia, solicitó que se reconocieran los perjuicios solicitados en la demanda:

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Nombre	Calidad frente a la víctima	Valor solicitado
Sucesión de Iván René Muñoz Parra123	Víctima fallecida	400 SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	300 SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	300 SMLMV
Sandra Milena Pérez Suárez	Compañera sentimental	300 SMLMV

De esta manera, sea lo primero manifestar que, siguiendo los lineamientos planteados en las sentencias de unificación del Consejo de Estado, formuló una nueva tipología de perjuicio inmaterial diferente a los denominados perjuicio fisiológico, daño a la vida en relación y alteración a las condiciones de existencia, para en su lugar reconocer las categorías de daño a la salud²⁷ (cuando estos provengan de una lesión a la integridad sicofísica de la persona) y de **afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados**²⁸, estos últimos que se reconocerán siempre y cuando su concreción se encuentre acreditada dentro del proceso y se precise su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos.

En relación con el daño a la salud, la Sección Tercera estableció que aquella no estaba encaminada al restablecimiento de la aflicción o del padecimiento que se genera con aquel, sino que se dirigía a resarcir económicamente “-como quiera que empíricamente es imposible- una lesión o alteración a la unidad corporal de la persona, esto es, la afectación del derecho a la salud del individuo”²⁹, **razón por la cual procede únicamente en favor de la víctima directa del daño**, dependiendo

²⁷ “(...) se recuerda que, desde las sentencias de la Sala Plena de la Sección Tercera de 14 de septiembre de 2011, exp. 19031 y 38222 (...) se adoptó el criterio según el cual, cuando se demanda la indemnización de daños inmateriales provenientes de la lesión a la integridad psicofísica de una persona, ya no es procedente referirse al perjuicio fisiológico o al daño a la vida en relación o incluso a las alteraciones graves de las condiciones de existencia, sino que es pertinente hacer referencia a una nueva tipología de perjuicio, denominada **daño a la salud** (...)” (se destaca). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourth y exp. 31170. M.P. Enrique Gil Botero.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 32988 M.P. Ramiro Pazos Guerrero y exp. 26251. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁹ “Así las cosas, el daño a la salud posibilita su reparación considerado en sí mismo, sin concentrarse de manera exclusiva y principal en las manifestaciones externas, relacionales o sociales que desencadene, circunstancia por la cual este daño, se itera, gana concreción y objetividad en donde las categorías abiertas la pierden y, por lo tanto, permite garantizar los principios constitucionales de dignidad humana y de igualdad material”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 31170. M.P. Enrique Gil Botero.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

de la gravedad o levedad de la lesión, con base en el porcentaje de disminución de capacidad sicofísica que se hubiere causado, así:

Reparación daño a la salud	
Gravedad de la lesión	Indemnización en S.M.L.M.V.
Igual o superior al 50%	100 S.M.L.M.V.
Igual o superior al 40% e inferior al 50%	80 S.M.L.M.V.
Igual o superior al 30% e inferior al 40%	60 S.M.L.M.V.
Igual o superior al 20% e inferior al 30%	40 S.M.L.M.V.
Igual o superior al 10% e inferior al 20%	20 S.M.L.M.V.
Igual o superior al 1% e inferior al 10%	10 S.M.L.M.V.

En efecto, en cuanto al daño a la salud, la Sala considera que no hay lugar a su reconocimiento en el presente asunto, por cuanto —de conformidad con la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado— este perjuicio solo puede ser reconocido en favor de la víctima directa cuando se acredita una lesión o alteración a su integridad psicofísica que afecte de manera verificable el derecho fundamental a la salud.

En efecto, las sentencias de unificación de la Sección Tercera redefinieron la tipología de perjuicios inmateriales, eliminando las antiguas categorías de *perjuicio fisiológico*, *daño a la vida en relación* y *alteración de las condiciones de existencia*, y estableciendo dos nuevas modalidades:

- i) El daño a la salud, entendido como la afectación a la unidad corporal o psicofísica del individuo, y
- ii) La afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, procedente solo cuando su concreción se encuentra plenamente acreditada en el proceso.

La finalidad del daño a la salud no es reparar la aflicción o el sufrimiento emocional —aspectos cubiertos por el perjuicio moral—, sino compensar económicamente la lesión objetiva al cuerpo o a la funcionalidad vital de la persona, la cual debe acreditarse mediante prueba técnica o médica idónea, como una pérdida de capacidad laboral o una secuela permanente derivada del hecho.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Ahora bien, en el caso que ocupa la atención de la Sala, no se acreditó que el señor Iván René Muñoz Parra hubiera sufrido una afectación a su salud distinta o anterior a su muerte, ni que hubiese padecido conscientemente las consecuencias de la explosión. Por el contrario, el acervo probatorio evidencia que la víctima falleció como consecuencia inmediata del atentado, sin que existan elementos que demuestren la existencia de una lesión temporal o permanente a su integridad psicofísica susceptible de reparación bajo este concepto.

El hecho de que el cadete hubiese recibido atención médica luego del atentado no es indicativo de la existencia de un daño a la salud indemnizable. Tal atención obedeció a los esfuerzos médicos por reanimarlo o asistirlo tras el impacto de la explosión, pero no demuestra que el occiso hubiera conservado la conciencia o experimentado un deterioro funcional identificable como lesión a la salud.

Por tanto, no se configura el requisito de certeza del daño, toda vez que no se acreditó que la víctima directa haya padecido un menoscabo psicofísico susceptible de reparación ni que haya experimentado sufrimiento consciente derivado de sus heridas.

En consecuencia, la Sala concluye que no procede el reconocimiento del perjuicio por daño a la salud, dado que este tipo de reparación solo es viable en favor de la víctima directa sobreviviente que sufre una afectación corporal o funcional verificable. En el presente caso, la muerte del cadete impide predicar la existencia de un daño a la salud, razón por la cual se negará dicho reconocimiento.

Daños inmateriales derivados de vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados

El juez de primera instancia ordenó:

CUARTO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, como medidas de reparación integral, el cumplimiento de las siguientes cargas:

- i. Que en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, divulgue en su página web la presente decisión, permitiendo el acceso efectivo del público al respectivo link, debiendo mantenerla por un término de cuatro (4) meses.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

iii. Que en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, remita una copia auténtica de esta providencia al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la Ley 1424 de 2010. Entendiendo que la misma se debe convertir en un elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia

La Sala considera ajustadas a derecho las medidas de reparación integral ordenadas por el a quo, al encontrar que se enmarcan dentro de los daños inmateriales derivados de la vulneración de derechos convencionales y constitucionales de las víctimas y cumplen una finalidad restaurativa y simbólica, en consonancia con los lineamientos fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En efecto, la publicación del fallo en la página web institucional y la remisión de una copia al Centro Nacional de Memoria Histórica constituyen medidas idóneas para preservar la memoria colectiva, garantizar el derecho a la verdad y reconocer públicamente la responsabilidad estatal en los hechos que ocasionaron la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra durante el atentado terrorista perpetrado el 17 de enero de 2019.

Por tanto, la Sala confirmará íntegramente lo decidido por el juez de primera instancia en cuanto a las medidas de reparación integral ordenadas, al considerar que éstas son proporcionales, razonables y acordes con el mandato constitucional de reparación plena de las víctimas.

Perjuicios Materiales

Lucro cesante

En el recurso de apelación se solicitó:

3.3. Cargo Tercero - yerra el A-quo al no haber reconocido el perjuicio de lucro cesante.

Respetuosamente sustento el presente reparo en el hecho de que en la sentencia recurrida debió haberse reconocido los perjuicios materiales que se solicitaron a favor de los señores Consuelo Parra Bayona y Juan de Dios Muñoz Muñoz, toda vez que en el plenario se acreditó que el señor Iván René Muñoz Parra (Q.E.P.D) siempre veló por el sustento económico de sus padres y, además se acreditó su dependencia económica, por lo que, de conformidad con las reglas de la experiencia es posible inferir que debido a la avanzada edad de sus progenitores y los carentes recursos económicos con los que estos contaban, la ayuda monetaria efectuada por el señor Muñoz Parra, se realizaría hasta la fecha de muerte del último de sus antecesores.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Prueba de lo anterior es que el testigo Miguel Ángel Mejía González en audiencia de pruebas adelantada el día 04 de mayo de 2023, indicó que efectivamente el señor Iván René Muñoz Parra les ayudaba económicamente a sus padres; situación que inclusive fue corroborada por la señora Luz Dary Rueda Becerra, quien aseveró que el señor Iván René Muñoz Parra le ayudaba económicamente a sus padres, pues sus padres eran de bajos recursos.

En concordancia con lo expuesto, se resalta que en el interrogatorio de parte que le fue formulado por el apoderado de la Policía Nacional, la señora Consuelo Parra Bayona indicó que para el año 2019 subsistía con las ayudas que el señor Iván René Muñoz Parra le suministraba a ella, a su esposo y a sus otros hijos.

Al respecto, conviene precisar que el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en torno a este tipo de perjuicio, en el sentido de fijar dos estándares probatorios: la capacidad del hijo para proveer los alimentos y la carencia de medios del parte para procurarse su propia subsistencia. Así configuró la subregla el máximo órgano de esta jurisdicción:

57. En efecto, si el hijo requiere de la ayuda económica de sus padres hasta que cumple los 25 años es porque no está en capacidad de procurarse a sí mismo ni a un tercero todo lo que necesita para subsistir, de manera que no se ve cómo puede afirmarse válidamente que los padres de un hijo que fallece experimentan un lucro cesante por cuenta de este hecho. Tal como están las cosas en la jurisprudencia, pareciera que la regla conveniente se activa *ad libitum* dependiendo de quién demande como víctima.

58. Además, tampoco existe una regla de la experiencia que dé sustento a esta presunción cuando se conoce que los jóvenes, en Colombia, enfrentan importantes barreras para el acceso y la permanencia en el mercado laboral³⁰, al punto que se han adoptado medidas de política pública para enfrentar esta problemática³¹.

[...]

60. Finalmente, debe tomarse en consideración que el fundamento de la obligación alimentaria contenida en la legislación civil es doble: por un lado, la necesidad de quien los reclama y, por el otro, la capacidad de quien los debe. Esto significa que legalmente no se deben alimentos a quien tiene los medios para procurarse su propia subsistencia y que no está obligado a ellos aquel que no cuenta con los recursos

³⁰ Sin embargo, este no es un fenómeno exclusivo de nuestro país, como quedó en evidencia en el informe publicado por la OIT en 2015: *“La creación de oportunidades de trabajo decente para jóvenes es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar los países de América Latina y el Caribe. En 2015 hay alrededor de 108 millones de personas entre 15 y 24 años en esta región. De ellos, poco más de la mitad forman parte de la fuerza laboral.// Cuando los jóvenes trabajadores inician su vida productiva el primer obstáculo a superar es el de un desempleo elevado, con tasas que son de dos a cuatro veces superiores a las de los adultos en esta región. Con demasiada frecuencia salen en busca de un trabajo y vuelven a sus casas desilusionados sin conseguir nada.// Pero el panorama laboral de los jóvenes es aún más complejo. Cuando finalmente logran conseguir un empleo suele ser en la informalidad, con malas condiciones laborales, inestabilidad, bajos salarios, sin protección ni derechos. En la actualidad son informales seis de cada 10 nuevos trabajos disponibles para los jóvenes latinoamericanos y caribeños.// Al menos 27 millones de jóvenes que ya están insertos en el mercado laboral deben conformarse con estos empleos de mala calidad”*. Organización Internacional de Trabajo, “Formalizando la informalidad juvenil”, 2015, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_359270.pdf, página consultada el 5 de abril de 2018.

³¹ En 2016, el Congreso de la República expidió la Ley 1780, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

económicos para proporcionarlos³².

61. Lo anterior significa que desde el punto normativo tampoco existen razones para presumir que los hijos entre los 18 y los 25 años contribuyen con el sostenimiento económico de sus padres, cuando la exigibilidad de esta obligación no surge por la simple relación de parentesco, sino que demanda la configuración de dos situaciones de hecho: por un lado que el peticionario carezca de bienes y, por tanto, requiera los alimentos que solicita y, por el otro, que la persona a quien se le piden los alimentos tenga los medios económicos para procurarlos.

62. Con fundamento en lo expuesto, la Sala unificará su jurisprudencia para señalar que, en ausencia de prueba que demuestre (i) que los hijos contribuyen económicamente con el sostenimiento del hogar paterno o materno, porque materialmente están en condiciones de hacerlo, es decir, porque ejercen una actividad productiva que les reporta algún ingreso, y (ii) que los padres son beneficiarios de la obligación alimentaria porque no tienen los medios para procurarse su propia subsistencia, bien porque están desempleados, enfermos o sufren de alguna discapacidad, no puede presumirse que la muerte de una persona menor de 25 años genera una pérdida de ingresos cierta a favor de sus padres.

63. Para la demostración de estos dos elementos son admisibles todos los medios de prueba; sin embargo, en lo que toca al primer elemento –la capacidad del deudor de la obligación alimentaria– el juez administrativo deberá valorar especialmente todos los hechos que sean indicativos de que el hijo sí ejercía alguna actividad productiva, como son el contexto familiar, cultural, de género y social en el que él y su familia subsistían, pues es bien sabido que en las zonas rurales todos los integrantes del núcleo familiar contribuyen de alguna manera con el sostenimiento económico del hogar. No obstante, en estos casos, para el cálculo del lucro cesante deberá presumirse que todos los hijos que están en edad de trabajar, contribuyen económicamente al mismo propósito, por lo que la indemnización que por concepto de lucro cesante se reconozca a favor de los padres del hijo que fallece debe disminuirse en proporción al número de hijos que integran el hogar³³.

En el caso concreto, se encuentra acreditado que para el momento de su fallecimiento, el señor Iván René Muñoz Parra contaba con 27 años de edad, pues nació el 6 de diciembre de 1991, según consta en su registro civil de nacimiento. De acuerdo con las declaraciones rendidas por los testigos Miguel Ángel Mejía González y Luz Dary Rueda Becerra, el occiso vivía con sus padres y sus hermanos antes de ingresar a la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, y les brindaba ayuda económica de manera constante, producto de las labores que realizaba previamente a iniciar su proceso de formación como oficial.

Los testigos fueron consistentes al manifestar que la señora Consuelo Parra Bayona era ama de casa y que el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, su padre, se

³² Corte Constitucional, sentencia C-919 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

³³ Conforme al criterio empleado por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en varias providencias: sentencias de 8 de junio de 2017, exp. 50352; de 11 de junio de 2015, exp. 33355; de 13 de noviembre de 2014, exp. 30753; y de 5 de abril de 2013, exp. 27281.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

dedicaba a la agricultura, por lo que los ingresos familiares eran limitados y dependían en buena parte de la colaboración de sus hijos, especialmente de Iván René, quien contribuía con dinero y apoyo en el sostenimiento del hogar.

Tales declaraciones, coherentes y concordantes entre sí, permiten a la Sala inferir la existencia de una ayuda económica cierta y habitual por parte de la víctima directa hacia sus padres y su núcleo familiar, en atención a su sentido de responsabilidad filial y al contexto socioeconómico de la familia Muñoz Parra. En consecuencia, se tiene por demostrado que el cadete fallecido contribuía al sostenimiento de su hogar antes de iniciar su formación en la institución policial, circunstancia que permite presumir que esa ayuda se habría mantenido en el tiempo de no haber ocurrido su deceso.

Adicionalmente, se demostró que para la fecha de fallecimiento del señor Iván René Muñoz Parra, ocurrido el 17 de enero de 2019, sus padres, los señores Juan de Dios Muñoz Muñoz y Consuelo Parra Bayona, contaban con 54 y 49 años de edad, respectivamente —nacidos el 1° de mayo de 1964 y el 6 de mayo de 1969, según se desprende de las cédulas aportadas al expediente prestacional—.

Así mismo, se acreditó que el occiso tenía tres hermanos: William Guillermo Muñoz Parra, nacido el 11 de marzo de 1988; Néstor Ferney Muñoz Parra, nacido el 16 de diciembre de 1997; y Juan Carlos Muñoz Parra, nacido el 21 de febrero de 2008. De lo anterior se desprende que, para el momento de los hechos, los dos primeros ya habían alcanzado la mayoría de edad y, por tanto, se encontraban en condiciones de contribuir al sostenimiento de sus padres, mientras que el menor de ellos aún dependía completamente del hogar.

En consecuencia, el análisis conjunto de las pruebas permite inferir que, al momento de su muerte, Iván René Muñoz Parra formaba parte activa del núcleo familiar, convivía con sus padres y hermanos, y aportaba económicamente al hogar, especialmente en atención a que su madre se desempeñaba como ama de casa y su padre trabajaba como agricultor, actividades que no garantizaban ingresos estables. Por tanto, se tiene demostrado que el fallecido participaba en el sostenimiento familiar, lo que permite presumir que dicha colaboración se habría mantenido en el tiempo de no haber ocurrido su deceso.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

Con fundamento en las anteriores razones y de conformidad con algún sector de la jurisprudencia, en el evento de que se considerara que el señor Iván René Muñoz Parra, en un principio, le debía otorgar inicialmente a sus padres el 75% de sus ingresos -quedándose para sí con un 25% de lo que percibiera-, no se debe olvidar que esa carga que se debía repartir entre sus hermanos de manera equitativa y, por consiguiente, a cada uno le correspondería el equivalente a un 18,75% de tales ingresos³⁴. Sin embargo, teniendo en cuenta que se encuentra demostrado que el difunto velaba especialmente por sus padres y que uno de sus hermanos no cumplirá la mayoría de edad sino hasta el año 2026, la Sala considera razonable establecer que el monto de dicha ayuda era superior al de sus hermanos y, por consiguiente, inferir que les continuaría otorgando un 25% de sus ingresos, porcentaje que será tenido en cuenta para determinar las sumas a indemnizar por el lucro cesante que les representó su muerte.

De otra parte, aunque en el expediente obran declaraciones que aluden a que el señor Iván René Muñoz Parra contribuía económicamente al sostenimiento de su hogar, no se acreditó con precisión el monto de sus ingresos mensuales al momento de los hechos, por lo que la Sala tomará como base de liquidación el salario reconocido en su expediente prestacional, equivalente a \$1.903.486, suma que fue reconocida por la Policía Nacional para el reconocimiento de la liquidación de compensación por muerte.

En concordancia con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a dicho valor se adicionará un 25% por concepto de prestaciones sociales, alcanzando así la base total de cálculo del lucro cesante, la cual sería de \$ 2.379.357. Suma que al ser actualizada a la fecha, de conformidad con el IPC, da un total de \$ 3.571.164,15.

Ahora bien, atendiendo a las consideraciones previamente expuestas —en especial, a la demostrada participación principal del occiso en el sostenimiento del hogar y a la existencia de otros hijos llamados a concurrir en el deber de asistencia filial—, se estima que únicamente el 25% del ingreso total del señor Iván René Muñoz Parra se destinaba efectivamente al apoyo económico de sus padres Consuelo Parra Bayona

³⁴ Con parámetros similares a los expuesto ya ha liquidado esta Subsección la indemnización del perjuicio de lucro cesante ocasionado a padres. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de junio de 2015, exp. 2500-23

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

y Juan de Dios Muñoz Muñoz, porcentaje que será tenido en cuenta para la liquidación del perjuicio material en la modalidad de lucro cesante.

Así, se advierte que la suma que el señor Iván René Muñoz destinaría a sus padres, equivale a \$892.791,03.

Para la determinación del monto indemnizatorio se aplicarán los criterios fijados por la sentencia de unificación del 22 de abril de 2015 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según la cual, a los integrantes del grupo familiar que dejaron de percibir la ayuda económica del fallecido se les liquidará el lucro cesante con el acrecimiento que corresponda por la extinción de la participación de los demás beneficiarios.

Al efectuarse la liquidación del lucro cesante debido o consolidado y futuro, debe tenerse en cuenta que para la fecha del fallecimiento del señor Iván René Muñoz Parra, ocurrido el 17 de enero de 2019, éste contaba con 27 años de edad, por lo que, conforme a las tablas de mortalidad de la Superintendencia Financiera, le restaban 53,2 años de vida probable. De igual manera, se acreditó que su madre, la señora Consuelo Parra Bayona, tenía 49 años al momento del deceso de su hijo, con una expectativa de vida de 37,1 años, mientras que su padre, el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, contaba con 54 años de edad, con una expectativa de vida de 28,1 años.

Siendo así, la señora Consuelo Parra Bayona habría recibido ayuda durante un período más prolongado, toda vez que su expectativa de vida (37,1 años) es mayor que la de su esposo, el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, cuya expectativa de vida es de 28,1 años. De esa manera, el tiempo máximo (Tmax) a liquidar corresponderá a la vida probable de la madre del occiso, esto es, 37,1 años, equivalentes a 445,2 meses, pues, desde un punto de vista probabilístico, habría vivido más que su esposo, pero menos que su hijo Iván René Muñoz Parra, cuya expectativa de vida era de 53,2 años al momento del hecho dañoso. De dicho lapso total, ya se encuentran consolidados (Tcons) 6,72 años, equivalentes a 80,6 meses, contados desde el 17 de enero de 2019 —fecha del fallecimiento del cadete— hasta la fecha de expedición del presente fallo.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

En consecuencia, el período restante corresponde al lucro cesante futuro, equivalente a 364,6 meses, durante los cuales, de no haberse producido el daño, se habría mantenido la ayuda económica en favor de sus padres.

De esta forma, para efectos de la **liquidación del lucro cesante** en el presente caso, los períodos a considerar son los siguientes:

Período 1: Desde el 17 de enero de 2019, fecha del fallecimiento del señor Iván René Muñoz Parra, hasta la fecha de expedición de esta sentencia, lo cual corresponde a 6,72 años, equivalentes a 80,6 meses. Este lapso constituye el lucro cesante consolidado y durante el mismo los beneficiarios serán los señores Juan de Dios Muñoz Muñoz y Consuelo Parra Bayona, quienes recibirán la renta en partes iguales.

Período 2: Desde la fecha de la presente decisión hasta el cumplimiento de la vida probable del señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, cuya expectativa restante es de 21,38 años, equivalentes a 256,6 meses. Este lapso corresponde al lucro cesante futuro – primera etapa, durante el cual los beneficiarios continuarán siendo ambos padres, en partes iguales.

Período 3: Desde el término de la vida probable del señor Juan de Dios Muñoz Muñoz hasta el agotamiento de la vida probable de la señora Consuelo Parra Bayona, esto es, 8,99 años adicionales, equivalentes a 108,6 meses. Este tramo corresponde al lucro cesante futuro – segunda etapa, durante el cual la beneficiaria única será la señora Consuelo Parra Bayona, por ser la sobreviviente con mayor expectativa de vida y quien habría seguido recibiendo el apoyo económico de su hijo.

- Para la liquidación se usarán las fórmulas aceptadas por la jurisprudencia, así:

- **Períodos consolidados**

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

- **Períodos futuros**

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

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

$i (1+i)^n$

La liquidación de cada uno de los periodos respecto de cada beneficiario arroja los siguientes resultados:

LIQUIDACIÓN LUCRO CESANTE (L.C.)				
Beneficiario	Período 1 (80,6 meses)	Período 2 (256,6 meses)	Período 3 (108,6 meses)	Total por demandante
Consuelo Parra Bayona	\$43.928.228,1	\$65.331.473	\$ 75.170.615	\$184.430.316
Juan de Dios Muñoz Muñoz	\$43.928.228,1	\$65.331.473	-	\$109.259.701
TOTAL LUCRO CESANTE				\$293.690.017

En consecuencia, la Sala ordenará el pago de las siguientes sumas de dinero por concepto de indemnización del lucro cesante:

- Para la señora Consuelo Parra Bayona, ciento ochenta y cuatro millones cuatrocientos treinta mil trescientos dieciséis pesos (\$184.430.316).
- Para el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, ciento nueve millones doscientos cincuenta y nueve mil setecientos un pesos (\$109.259.701).

Condena en costas

En relación con las costas y agencias en derecho, el juez de primera instancia decidió:

El Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, se condenará a la parte demandada al pago de costas cuya liquidación se realizará por la Secretaría de este Despacho.

Respecto de las denominadas agencias en derecho, su tarifa se encuentra fijada en el Acuerdo 10554 de agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura. Así, las agencias en derecho se encuentran señaladas en el artículo 5 del mencionado Acuerdo, fijándose para los procesos declarativos en primera instancia con cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.

Ahora bien, en concordancia con el artículo segundo del Acuerdo en mención, la determinación de las agencias se aplicará gradualmente, teniendo en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión realizada por el apoderado, la cuantía

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

del proceso y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables. Así, para el caso concreto, a fin de fijar las correspondientes agencias en derecho, se evidencia que el apoderado de la parte demandante presentó la demanda, asistió a las audiencias programadas y radicó alegatos de conclusión. Es por lo anterior, que el Despacho fija como agencias en derecho el porcentaje del 4% de las pretensiones reconocidas, el cual será incluido en la liquidación de costas que realice la Secretaría del Despacho.

(...)

QUINTO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional al pago de las costas, lo cual incluye los gastos procesales y las agencias en derecho que se tasan en la suma total de \$16.936.000, de conformidad con la parte considerativa de la providencia.

Respecto de la condena en costas, el apelante solicitó revocar la condena en costas, al considerar que el tribunal incurrió en error al imponerla sin que existiera prueba de su causación ni motivación alguna. Alegó que, conforme al artículo 365 del Código General del Proceso y a la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sent. 5 abr. 2018, exp. 21873), solo procede condenar en costas cuando estén debidamente acreditadas y motivadas, lo que no ocurrió en este caso, máxime cuando las pretensiones fueron solo parcialmente acogidas.

La Sala advierte que las costas se encuentran reguladas, así:

- Ley 1437 de 2011:

Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

(...)

Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

- Ley 1564 de 2012:

Artículo 280. Contenido de la sentencia. La motivación de la sentencia deberá limitarse al examen crítico de las pruebas con explicación razonada de las conclusiones sobre ellas, y a los razonamientos constitucionales, legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión, con indicación de las disposiciones aplicadas. El juez siempre deberá calificar la conducta procesal de las partes y, de ser el caso, deducir indicios de ella.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

La parte resolutive se proferirá bajo la fórmula "administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley"; deberá contener decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones de la demanda, las excepciones, cuando proceda resolver sobre ellas, las costas y perjuicios a cargo de las partes y sus apoderados, y demás asuntos que corresponda decidir con arreglo a lo dispuesto en este código.

Cuando la sentencia sea escrita, deberá hacerse una síntesis de la demanda y su contestación.

(...)

Artículo 361. Composición. Las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes.

(...)

Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

Ahora bien, la Sala sobre este punto ha señalado:

- Sentencia del 15 de julio de 2022³⁵:

Por último, la apelante cuestiona que se le haya condenado en costas, bajo el entendido que desplegó actuaciones y esfuerzos en aras de proteger los intereses del Estado y que este tipo de condena es facultativa, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado. Al respecto, esta sala ha entendido que la normativa aplicable en el sistema procesal de la Ley 1437 de 2011 plantea un paradigma objetivo en cuanto a la causación de este tipo de rubros. Sobre el particular, el Consejo de Estado, aunque no ha unificado su criterio al respecto, en sentencia de 8 de junio de 2016 expuso la siguiente disertación³⁶:

Según lo contempla el artículo 188 del CPACA, toda sentencia que se profiera por el juez de lo contencioso administrativo dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos que se ventile un interés público. Para el efecto, advierte la aludida disposición legal, se deberá acudir a las reglas contempladas en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso (CGP).

Por su parte, el artículo 365 del CGP dispone:

“Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se

³⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 15 de julio de 2022, Rad. 11001-33-36-037-2016-00383-01, MP: Clara Cecilia Suárez Vargas.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Exp. 15001-23-33-000-2012-00144-01. C. P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.”

Frente al contenido de esta disposición legal, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse en el sentido de precisar, mediante sentencia C- 157 de 2013, que la condena en costas resulta del hecho de que la parte sea vencida en juicio, sin que ello implique un análisis subjetivo de la conducta. En ese sentido dijo la Corte:

“[...] La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.

Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. [...]” (negritas fuera de texto)

En efecto, el artículo 365 del CGP antes citado, y al cual se acude por expreso mandado del artículo 188 del CPACA, contempla un criterio objetivo – valorativo para la condena en costas, habida consideración de que basta con que la parte resulte vencida en el juicio y se constate que las costas se hayan causado para fijar la condena correspondiente³⁷.

También es del caso aclarar que, aun cuando la integración normativa se haga con el CPC, tal y como ocurrió en este asunto, la condena en costas sigue obedeciendo a un criterio objetivo conforme lo expuesto por la Corte Constitucional en la precitada providencia.

Así las cosas, la Sala comparte el razonamiento expuesto por el máximo órgano de esta jurisdicción en torno al carácter objetivo-valorativo de las costas procesales en los procesos regidos por el CPACA, de modo que no habrá lugar a revocar la condena impuesta por este concepto en la sentencia recurrida.

En suma, los argumentos esgrimidos por la recurrente no son de recibo para derrotar la providencia impugnada, de modo que la Sala la confirmará, por compartir la conclusión en torno a que el padecimiento físico del accionante, auxiliar bachiller de la Policía Nacional Jeisson Andrés Portela Torres, fue el resultado de la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas, al sufrir una lesión en desarrollo de su servicio militar obligatorio que no estaba en el deber jurídico de soportar.

³⁷ En lo relativo a este último aspecto, se resalta que el numeral 8 del artículo 365 del CGP dispone que solo habrá lugar a condenar a la parte vencida en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

- Adición de sentencia del 5 de mayo de 2023³⁸:

Para resolver, la Sala establecerá que en la sentencia sobre la cual se solicitó adición se estableció que el apelante señaló que la condena en costas no debía decretarse puesto que no se demostró que el demandante actuara con temeridad. Sin embargo, se resolvió:

De conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, cuando la sentencia de segunda resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. Por lo tanto, se fija como agencias en derecho a favor de la parte demandada, conforme a lo previsto en el numeral 3.1.2 del artículo 6 del Acuerdo N° 1887 de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, la suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria presente providencia, a cargo del Ejército Nacional.

Precisado lo anterior, la Sala observa que contrario a lo señalado por el apoderado de la parte demandante, en la mencionada providencia sí hubo pronunciamiento respecto de las costas causadas en el proceso y su procedencia.

Aunado a lo expuesto en la sentencia, la Subsección precisa en relación con la petición de la parte actora que el artículo 361 del CGP prevé que las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. Para su liquidación, se observa lo señalado en el artículo 366 *ibidem*, según el cual corresponde al magistrado sustanciador fijar las agencias en derecho, aunque se litigue sin apoderado, y a la Secretaría de la Sección liquidar los demás gastos procesales.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, concretamente, ha insistido en que la condena en costas opera en los casos señalados por la ley y no requiere, para su establecimiento, de un análisis subjetivo en torno a la conducta de las partes¹.

En el asunto de la referencia, la parte demandada contestó la demanda y presentó alegatos de conclusión en esta instancia, actuaciones que por sí mismas constituyen pruebas suficiente para fijar, en su favor, agencias en derecho, pues permite establecer que se designó apoderado para que estuviera atento al proceso.

Por su parte, el artículo 365 del CGP que fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, ratificó el criterio objetivo valorativo de la norma, al señalar lo siguiente:

“[...] La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto en el artículo 365.

Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder

³⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, providencia del 5 de mayo de 2023, Rad. 110013336036 2015 00282 00, MP: Clara Cecilia Suárez Vargas.

Expediente: 110013343 062 2021 00073 01
Demandante: Consuelo Parra Bayona y otros
Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. [...]” (negrillas fuera de texto).
[...].

De acuerdo con lo expuesto, que se fijara por concepto de agencias en derecho el valor equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, remitiéndose para el efecto al Acuerdo N° 1887 de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, que dispone las tarifas de agencias en derecho, tratándose de asuntos contencioso administrativos, se encuentra ajustada a derecho y resuelve de manera integral lo solicitado por la parte demandante en su escrito de apelación.

Por lo anterior, se tiene que el Consejo de Estado ha señalado que la condena en costas tiene un carácter objetivo, reglado por la Ley 1437 de 2011, argumento que comparte la Sala, tal como lo ha señalado en casos similares.

Así las cosas, se confirmará la condena en costas en contra de la parte demandada, contenida en la sentencia de primera instancia.

Ahora bien, en lo relacionado con las costas de segunda instancia, esta Sala considera que de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Por lo tanto, se fija como agencias en derecho a favor de la parte demandante, conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo N° PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, la suma equivalente a un millón de pesos (\$1.000.000) m/cte.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida por el Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el siete (7) de noviembre de dos mil veintitrés (2023); en los siguientes términos:

Expediente:

110013343 062 2021 00073 01

Demandante:

Consuelo Parra Bayona y otros

Demandado:

Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

SEGUNDO: DECLARAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, administrativamente responsable por la muerte del cadete Iván René Muñoz Parra, ocurrida el 17 de enero de 2019 con ocasión del atentado terrorista perpetrado en la Escuela de Cadetes de Policía “General Francisco de Paula Santander”, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional - a reconocer y pagar a los demandantes por perjuicios morales vigentes a la ejecutoria de esta sentencia, las siguientes sumas:

Beneficiario	Calidad	Monto en SMLMV
Consuelo Parra Bayona	Madre	Ciento cincuenta (150) SMLMV
Juan de Dios Muñoz Muñoz	Padre	Ciento cincuenta (150) SMLMV
Juan Carlos Muñoz Parra	Hermano	Setenta y cinco (75) SMLMV
Néstor Ferney Muñoz Parra	Hermano	Setenta y cinco (75) SMLMV
William Guillermo Muñoz Parra	Hermano	Setenta y cinco (75) SMLMV
Sandra Milena Pérez Suárez	Tercera damnificada	Veintidós punto cinco (22.5) SMLMV

QUINTO: CONDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional - a reconocer y pagar a los demandantes por concepto de lucro cesante las siguientes sumas:

- Para la señora Consuelo Parra Bayona, ciento ochenta y cuatro millones cuatrocientos treinta mil trescientos dieciséis pesos (\$184.430.316).
- Para el señor Juan de Dios Muñoz Muñoz, ciento nueve millones doscientos cincuenta y nueve mil setecientos un pesos (\$109.259.701).

SEXTO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, como medidas de reparación integral, el cumplimiento de las siguientes cargas:

- i. Que en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, divulgue en su página web la presente decisión, permitiendo el acceso efectivo

Expediente:
Demandante:
Demandado:

110013343 062 2021 00073 01
Consuelo Parra Bayona y otros
Nación-Ministerio De Defensa Nacional- Policía Nacional

del público al respectivo link, debiendo mantenerla por un término de cuatro (4) meses.

iii. Que en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria del presente fallo, remita una copia auténtica de esta providencia al Centro de Memoria Histórica, para así dar cumplimiento a lo consagrado en la Ley 1424 de 2010. Entendiendo que la misma se debe convertir en un elemento configurador de la evidencia histórica del conflicto armado de Colombia.

SÉPTIMO: CONDENAR EN COSTAS a la parte demandada, por lo cual deberá pagar a favor de la actora, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

OCTAVO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

NOVENO: Dese cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

DÉCIMO: Por Secretaría de la Sección Tercera **NOTIFICAR** esta decisión a las partes a través de los correos electrónicos que reposan en el plenario.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Aprobado en sesión de la fecha, según acta correspondiente)

CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado

FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la presente sala en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

MV