



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

**Consejero Ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D.C., nueve (09) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2021-00014-00 (66.456)**

**Actor: MERLÍN YARLEY MENA MARTÍNEZ Y OTROS**

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

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

*Temas: SENTENCIA INVOCADA POR LA PARTE RECURRENTE – No tiene el carácter de ser sentencia de unificación / CONDENA EN COSTAS – Criterio objetivo – No procede cuando la desestimación del recurso deviene de una circunstancia ajena a los recurrentes y se evidencia inactividad de la contraparte.*

La Sala decide el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la señora Merlín Yarley Mena Martínez y otros contra la sentencia del 10 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual se confirmó el fallo denegatorio de primera instancia.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

1. La parte actora considera que la sentencia de segunda instancia desconoció el fallo del 6 de junio de 2013, proferido por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, porque no tuvo en cuenta las pruebas que obraban en el expediente, lo cual conllevó a que erróneamente concluyera que no se demostró la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **Proceso en el cual se profirió la sentencia objeto de revisión**

2. El 26 de noviembre de 2015<sup>1</sup>, la señora Merlín Yarley Mena Martínez y otros<sup>2</sup>, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios a ellos irrogados, con ocasión de las lesiones que sufrió la señora Mena Martínez, como consecuencia del atentado ocurrido el 25 de febrero de 2014, en el municipio de Quibdó (Chocó).

---

<sup>1</sup> Folios 41 a 61 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> La parte demandante en el litigio declarativo estaba conformada por las siguientes personas: Merlín Yarley Mena Martínez; María de la Luz Martínez Chaverra; Ángel Mena Palacios; Alexander Albornoz Mosquera; Ingri Johana Palacios Mena; Jhon Javier Palacios Mena; Maribel Mena Martínez; Luis Ángel Mena Martínez; Sila María Mena Martínez; Carmen Beatriz Mena Martínez; Asleydes Mena Martínez; Ramón Antonio Mena, y Martha Elena Mena Martínez. Nombres y apellidos tomados de las copias de sus documentos de identidad, los cuales obran en los folios 3 a 40 del cuaderno 1.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

3. Como indemnización, la señora Merlin Yarley Mena Martínez solicitó por concepto de lucro cesante consolidado y futuro \$4'224.000 y \$70'692.723, respectivamente; por “daño a la vida en relación” 100 smlmv y por daño moral 250 smlmv, por este último concepto, se solicitó 100 smlmv para cada uno de los demás demandantes.

4. En la demanda se le endilgó responsabilidad a la Policía Nacional por la supuesta omisión en el deber de protección, toda vez que, a pesar de las diversas alertas tempranas emitidas por distintas autoridades sobre la problemática que existía en el departamento del Chocó por la confrontación permanente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, la referida entidad no adoptó las medidas de seguridad necesarias para proteger a la población civil.

5. Mediante sentencia del 7 de mayo de 2018<sup>3</sup>, el Juzgado 2° Administrativo del Circuito de Quibdó negó las pretensiones, por cuanto consideró que, si bien se probó que la señora Mena Martínez sufrió lesiones como consecuencia del atentado perpetrado contra el supermercado “Autoservicio Mercames” de Chocó, lo cierto es que no se acreditó que dicho ataque fue dirigido contra la institución policial. Además, a pesar de que con anterioridad el propietario del referido establecimiento de comercio denunció ser víctima de extorsión, no pidió protección especial, de ahí que no sea posible establecer nexo causal alguno entre el atentado y los deberes de la entidad accionada.

6. El *a quo* concluyó que no se demostró que la Policía Nacional tuviera alguna posición de garante respecto del establecimiento de comercio en el que laboraba la víctima directa, sumado a ello, la institución policial no conoció previamente sobre la posible comisión de alguna amenaza o acto terrorista y, en todo caso, el daño fue ocasionado por terceros ajenos al Estado.

7. La parte actora apeló la anterior determinación<sup>4</sup> y mediante providencia del 10 de octubre de 2019<sup>5</sup>, el Tribunal Administrativo del Chocó confirmó el fallo de primer grado. En criterio del *ad quem*, no se cumplían con los parámetros establecidos por esta Corporación para que procediera la declaratoria de responsabilidad estatal por actos violentos de terceros en virtud de los títulos jurídicos de imputación de falla en el servicio, riesgo excepcional, o daño especial, según la sentencia dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 20 de junio de 2017<sup>6</sup>.

8. Al respecto, el Tribunal sostuvo que: **(i)** en el *sub examine* no se probó que el daño alegado se presentó por la complicidad o cooperación de algún agente estatal; **(ii)** los accionantes no solicitaron protección a la fuerza pública, por lo que, si bien se allegó la denuncia presentada 7 meses atrás por el propietario del establecimiento de comercio afectado, lo cierto es que ello no era suficiente para establecer que la demandada podía prever el acto terrorista, y **(iii)** no se demostró que la accionada hubiera creado una situación de riesgo que implicara la adopción

<sup>3</sup> Folios 236 a 245 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folios 310 a 320 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folios 800 a 814 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>6</sup> C.P: Ramiro Pazos Guerrero, exp: 18.860.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

de medidas de seguridad y prevención, toda vez que los hechos objeto de controversia no ocurrieron en el marco de algún enfrentamiento armado, ni mucho menos que se trataba de un ataque contra la Policía y, en todo caso, el inmueble tampoco se encontraba en inmediaciones de una institución estatal.

### **Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y su trámite**

9. El 23 de octubre de 2019<sup>7</sup>, la parte demandante interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contra el fallo de segunda instancia, porque, a su juicio, el Tribunal desconoció la sentencia de 6 de junio de 2013, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>8</sup>.

10. La parte actora adujo que, a pesar de que en el citado criterio de “unificación” se establecieron posibles eventos en los que se configura la falla en el servicio por actos terroristas, erróneamente el Tribunal le restó valor a la denuncia penal que obraba en el expediente y concluyó, de forma contradictoria, que no existía elemento alguno que permitiera endilgarle responsabilidad a la entidad accionada<sup>9</sup>.

11. Mediante auto del 22 de mayo de 2024<sup>10</sup>, el consejero sustanciador admitió el recurso extraordinario de la referencia, decisión que fue notificada en debida forma<sup>11</sup> a la parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

12. A juicio del **Ministerio Público**<sup>12</sup>, se debe desestimar el recurso extraordinario de la referencia, toda vez que el criterio de unificación invocado por la parte recurrente no era el vigente para cuando se dictó la sentencia censurada y, en todo caso, lo que los accionantes pretenden es promover una instancia adicional del proceso ordinario.

13. El **Ministerio de Defensa-Policía Nacional** guardó silencio.

14. A través de proveído del 14 de agosto de 2024<sup>13</sup>, se prescindió de la audiencia prevista en el artículo 266 de la Ley 1437 de 2011, determinación que no fue recurrida<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Folio 820 a 847 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>8</sup> C.P: Enrique Gil Botero, exp: 26.011.

<sup>9</sup> Por medio de auto del 6 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo del Chocó concedió el recurso extraordinario de la referencia. El expediente físico fue recibido por esta Corporación el 10 de noviembre de ese mismo año. Folios 890 a 894 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>10</sup> Previamente, por medio de providencia del 6 de julio de 2021, fue inadmitido por improcedente y con fines de rechazo el recurso extraordinario de la referencia, decisión confirmada en sede de reposición, mediante auto del 23 de agosto de esa misma anualidad.

Sin embargo, a través de proveído del 11 de abril de 2024, la Sala Plena de la Sección Tercera dispuso: **(i)** revocar el auto del 6 de julio de 2021, y **(ii)** devolver el expediente al despacho de origen para que proceda con su admisión, oportunidad en la que se consideró que la parte recurrente cumplió con la carga argumentativa que le correspondía al invocar la sentencia del 6 de junio de 2013. Índices 3, 12 y 42 de SAMAI.

<sup>11</sup> Índices 49 a 54 de SAMAI.

<sup>12</sup> Concepto visible en el índice 52 de SAMAI.

<sup>13</sup> Índice 60 de SAMAI.

<sup>14</sup> El expediente ingresó al despacho del magistrado ponente para dictar sentencia el 2 de septiembre de 2024. Índice 65 de SAMAI.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlín Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

### III. CONSIDERACIONES

15. La Sala resolverá el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte recurrente contra la sentencia de segunda instancia del 10 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, dado que no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, y se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales de: competencia, interposición en tiempo y legitimación en la causa.

16. De manera previa, se presentarán algunas consideraciones generales frente al recurso de unificación de jurisprudencia. Aunado a ello, la Sala determinará si están dados los supuestos para la prosperidad del mecanismo extraordinario de la referencia contra la providencia censurada, en especial, si el fallo invocado por los accionantes constituye o no una sentencia de unificación.

#### **Generalidades del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia**

17. La Ley 1437 de 2011 buscó fortalecer la función unificadora del Consejo de Estado<sup>15</sup>. Como consecuencia, el legislador dispuso el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en el ordenamiento jurídico como un instrumento para proteger el precedente vertical<sup>16</sup> establecido en sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. En esa medida, la finalidad del referido mecanismo es la de garantizar la interpretación y aplicación uniforme del derecho, elementos inherentes a la seguridad jurídica, así como salvaguardar los derechos de las partes y de los terceros perjudicados con el fallo recurrido y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales, según el artículo 256 del mencionado estatuto procesal.

18. Aunado a ello, es posible concluir que el recurso extraordinario de la referencia propende por la igualdad de quienes acuden ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de que los litigios que versen sobre hechos similares sean decididos con el mismo criterio. Bajo ese contexto, el presente mecanismo procesal constituye una excepción al principio de cosa juzgada de las sentencias ejecutoriadas, por lo que, de conformidad con el artículo 258 del CPACA<sup>17</sup>, la única

---

<sup>15</sup> En efecto, en la exposición de motivos de la citada ley, se indicó lo siguiente: “Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales. Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado (...)”. Gaceta No. 1173 del 17 de noviembre de 2009.

<sup>16</sup> La Sala Plena de la Corte Constitucional ha definido el precedente vertical en los siguientes términos: “Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción”. Sentencia SU-113 del 8 de noviembre de 2018, M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez, exp: T-6.550.645.

<sup>17</sup> A cuyo tenor: “Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

causal prevista para que proceda es que la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación de esta Corporación.

**19.** De manera previa, se precisa que las sentencias de unificación corresponden a las dictadas tanto con antelación como con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, toda vez que afirmar lo contrario implicaría asumir que la función de unificación del Consejo de Estado solo surgió a partir de la promulgación del referido estatuto procesal<sup>18</sup>.

**20.** De acuerdo con el artículo 270 del CPACA, las sentencias de unificación corresponden a las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las dictadas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>19</sup>.

**21.** En lo relacionado con las sentencias dictadas al amparo del Decreto 01 de 1984, se precisa que tal normativa no estableció qué tipo de providencias deben ser catalogadas como fallos de unificación. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado como tales aquellas decisiones en las que el Consejo de Estado adoptó: **(i)** alguna postura interpretativa frente a un punto de derecho; **(ii)** la forma de llenar una laguna o vacío normativo; **(iv)** criterios de ponderación o valoración de específicas situaciones o pruebas, o **(v)** se establecieron presunciones judiciales<sup>20</sup>.

**22.** En suma, para que el recurso extraordinario de la referencia tenga vocación de prosperidad, resulta menester el estudio de la situación fáctica en cada caso concreto, toda vez que *“solo serán subsumibles en el campo de la sentencia de unificación, procesos que discutan hechos similares que permitan hacer extensivo el precedente”*<sup>21</sup>. Como consecuencia, no todo el contenido de la sentencia de unificación invocada sirve de soporte para el mecanismo de unificación de

<sup>18</sup> *“En síntesis, es importante destacar que la función de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado no nace con la Ley 1437 de 2011 ni depende exclusivamente de ella. Si bien esta ley reforzó su ejercicio a través de los mecanismos que se analizarán más adelante, la función de unificación es inherente a la condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que le otorga al Consejo de Estado el artículo 237-1 de la Constitución Política, tal como ya lo hacía la Carta de 1886”*. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, primera edición, imprenta nacional, página 22.

<sup>19</sup> *“Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. (Artículo modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021) Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 1º de agosto de 2019, C.P: María Adriana Marín, exp: 58.317.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

jurisprudencia, “*pues solo el contenido relacionado con el decusum y la ratio decidendi del caso concreto es la que resulta útil para tal efecto*”<sup>22</sup>.

**23.** Aunado a ello, para aplicar la *ratio decidendi* de los precedentes se requiere que se trate de supuestos de hecho y de derecho similares y a que la postura jurisprudencial no se hubiera modificado o evolucionado por una posición distinta o más específica.

**24.** Con todo, vale aclarar que a través del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no son de recibo cuestionamientos sobre la valoración probatoria ejercida por los funcionarios judiciales que conocieron del proceso ordinario, toda vez que el alcance y carácter excepcional de dicho mecanismo procesal no comportan una instancia adicional para controvertir aspectos propios del litigio declarativo.

### **Caso concreto**

**25.** La parte recurrente sostuvo que el *ad quem* desconoció la sentencia de “*unificación*” del 6 de junio de 2013, proferido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado (C.P: Enrique Gil Botero, exp: 26.011), en tanto que, pese a que en dicha providencia se determinó que se incurría en falla en el servicio por actos terroristas, entre otras circunstancias, porque la víctima previamente solicitó protección a las autoridades y estas no se las brindaron, o porque el hecho era previsible, lo cierto es que el Tribunal “*menospreció*”<sup>23</sup> la denuncia formulada ante el Gaula de la Policía Nacional, documento que permitía establecer la previsibilidad del ataque y, por ende, acceder a las súplicas de la demanda de reparación directa.

**26.** El Ministerio Público indicó que para el momento en que se dictó la sentencia censurada, estaba en vigor el fallo de unificación dictado por la Sala Plena de la Sección Tercera el 7 de marzo de 2018<sup>24</sup>. A través de la citada providencia esta Corporación se pronunció sobre la responsabilidad estatal con ocasión de actos terroristas producidos con explosivos y, por ende, determinó que, en ese tipo de casos, el operador judicial debe examinar las situaciones fácticas y las pruebas allegadas bajo los títulos de imputación de falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional.

**27.** En esa medida, adujo que el Tribunal *ad quem* analizó el caso concreto bajo cada uno de los mencionados regímenes de responsabilidad, cosa distinta es que los accionantes no cumplieron con la carga probatoria que les correspondía, lo cual evidencia que lo que pretenden es generar una tercera instancia frente a un litigio declarativo que finalizó en los términos que correspondían.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de agosto de 2020, C.P: José Roberto SÁCHICA Méndez, exp: 63.357.

<sup>23</sup> Folio 836 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>24</sup> C.P: Danilo Rojas Betancourth, exp: 34.359.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

28. Bajo este contexto, en primer lugar, vale la pena precisar que, en la sentencia señalada por el Ministerio Público, en concreto, la proferida el 7 de marzo de 2018 por la Sala Plena de la Sección Tercera, se unificó jurisprudencia en lo relacionado con la responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados en accidentes con mina antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI).

29. Así las cosas, además de que los actores no hicieron mención alguna a la referida sentencia de unificación, no es posible extender las hipótesis planteadas en la citada providencia al presente caso, toda vez que en el litigio declarativo en el marco del cual se dictó la sentencia objeto de controversia se debatió lo relacionado con la supuesta responsabilidad estatal por la detonación de un artefacto explosivo en un establecimiento de comercio, de ahí que los supuestos abordados en dicho fallo ni siquiera resultarían aplicables al *sub lite*.

30. Además, resulta pertinente reiterar que la carga argumentativa que asume la parte interesada en sede extraordinaria de unificación de jurisprudencia impide que el juez busque el criterio de unificación que, a pesar de no haber sido invocado, se acomode a los supuestos que la motivan, pues ello implicaría desconocer lo previsto en el numeral 4 del artículo 262 del CPACA<sup>25</sup>.

31. En segundo lugar, respecto de la sentencia en la que la parte demandante fundó el recurso extraordinario de la referencia, la Sala observa que dicha providencia fue proferida en el marco de un proceso de reparación directa promovido con el fin de que se declarara la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte de una persona a causa del artefacto explosivo instalado en el parque “San Antonio” de Medellín (Antioquia), en hechos ocurridos el 10 de junio de 1995.

32. En el referido fallo se citaron varias consideraciones de la providencia del 21 de febrero de 2002<sup>26</sup>, por medio de la cual la Sección Tercera analizó lo concerniente a la responsabilidad estatal por actos terroristas y se determinó que, de conformidad con los hechos probados, el juez debe analizar este tipo de litigios bajo los regímenes de imputación de falla en el servicio, daño especial, o riesgo excepcional.

33.–Resulta oportuno aclarar que, del mencionado fallo del 6 de junio de 2013, dictado por la Sección Tercera de esta Corporación, debe destacarse que del texto no es posible establecer que se trate de una sentencia de unificación<sup>27</sup> y, en todo caso, el hecho de que hubiera sido dictada por la Sala Plena tampoco le da automáticamente tal connotación.

34. En efecto, al revisar el lenguaje aplicado en la referida sentencia, se advierte que, si bien en la parte inicial se señaló “(...) *es preciso señalar, que conoce la Sala*

<sup>25</sup> A cuyo tenor: “Artículo 262.Requisitos del recurso. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá contener.

(...) 4. **La indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada** y las razones que le sirven de fundamento” (se destaca).

<sup>26</sup> C.P: Ricardo Hoyos Duque, exp: 13.661.

<sup>27</sup> En ese mismo se pronunció la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 19 de septiembre de 2024, expediente 69.832.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Plena de la Sección Tercera de la actuación, **ante la necesidad de unificar el criterio jurisprudencial en relación al tema materia de juzgamiento, comoquiera que se han proferido fallos contradictorios en dos subsecciones sobre el particular**, lo cierto es que en dicha decisión no se determinó alguna regla respecto de la aplicación o la interpretación de una norma.

35. Lo expuesto, toda vez que tal providencia, además de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, tuvo como propósito aclarar las razones por las cuales la mayoría de los magistrados que integraban esa Sala no estaban de acuerdo con los argumentos esgrimidos en un fallo anterior por la Subsección B<sup>28</sup>, en el marco de un litigio en el que se condenó al Estado por los mismos hechos que se examinaron en aquella oportunidad, concernientes a la explosión del artefacto explosivo instalado en la escultura “El Pájaro”, ubicado en el parque “San Antonio” de Medellín.

36. En ese sentido, a pesar que al principio de la providencia se manifestó que se “*unificaría el criterio jurisprudencial*”, lo cierto es que en dicho proveído no se estableció alguna regla uniforme sobre un punto de derecho. Por el contrario, la Sala reiteró la jurisprudencia de esta Corporación en lo concerniente a la responsabilidad del Estado por actos terroristas y los títulos de imputación que son aplicables en este tipo de asuntos.

37. En efecto, la Sala transcribió la tesis adoptada en la sentencia de unificación del 19 de abril de 2012<sup>29</sup>, mediante la cual se precisó que el artículo 90 de la Constitución Política no privilegió ningún título de imputación en materia de responsabilidad, sino que se trata de una cláusula general y, por ende, en virtud del principio “*iure novit curia*”, es al operador judicial a quien le corresponde determinar bajo que régimen de responsabilidad se debe adelantar el análisis de imputación en el respectivo litigio, según las pruebas que obren en cada caso.

38. En ese orden de ideas, el fallo invocado por la parte recurrente -*la dictada el 6 de junio de 2013*- no constituye una sentencia de unificación, conclusión a la que, de forma reiterada, ha llegado la Sala Plena de la Sección Tercera, así:

**“35. Bajo ese escenario, la sentencia del 6 de junio de 2013 (Rad. 26.011), invocada como desconocida por la parte recurrente, no corresponde a**

<sup>28</sup> Lo expuesto, en los siguientes términos: “De lo transcrito, se advierte que para la Sala de Subsección B, la falla del servicio se configuró en la omisión de la Policía Nacional de prestar una vigilancia adecuada y eficiente que garantizara la seguridad de las personas que asistieron al evento. Lo anterior, teniendo en cuenta que el explosivo era de fácil identificación debido a su tamaño, pues estaba compuesto por 10 kilos de dinamita con metralla y sistema eléctrico, lo que permitía a los policiales que vigilaban el lugar y requisaban a las personas, localizarlo. Adicionalmente, la Subsección B consideró que al ser ubicado el explosivo en la escultura ‘El Pájaro’, detectarlo requería de un control sobre el área, pues el lugar de la detonación estaba en el centro del parque San Antonio, de allí que, no se requerían medidas de prevención y seguridad adicionales para identificar el artefacto con dinamita.

**Así las cosas, aún cuando la Subsección B condenó por estos hechos con fundamento en que se acreditó una falla del servicio, para la Sala Plena de la Sección Tercera, las pruebas que se allegaron y las circunstancias que rodearon el caso concreto, no permiten compartir esta posición, como ya se explicó**” (se destaca).

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de abril de 2012, C.P: Hernán Andrade Rincón, exp: 21.515.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlin Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

**aquellas dictadas por el Consejo de Estado en ejercicio de su función de unificación de jurisprudencia**, dado que en ella no se adoptaron criterios nuevos ni se fijaron reglas de derecho, sino que se reiteraron las fijadas con antelación por esta Corporación<sup>30</sup> (se destaca).

39. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que, a pesar de que en auto dictado en sede de súplica el 11 de abril de 2024, la Sala consideró que la parte recurrente cumplió con la carga argumentativa de indicar la sentencia de unificación que se estima contrariada y, por ende, lo procedente era admitir el recurso extraordinario de la referencia, lo cierto es que esa decisión se edificó bajo el argumento de que lo relacionado con la vigencia temporal del criterio de unificación era un aspecto que se debía estudiar en el momento de dictar sentencia<sup>31</sup>.

40. Por las razones expuestas se desestimará el recurso extraordinario interpuesto, toda vez que, como se expuso, la providencia invocada como fundamento del recurso no tiene el carácter de sentencia de unificación jurisprudencial, elemento insoslayable para que prospere este mecanismo de impugnación extraordinario, en los términos establecidos en el artículo 258 del CPACA.

### Costas

42. De conformidad con el inciso primero del artículo 267 de la Ley 1437 de 2011<sup>32</sup>, en concordancia con el artículo 365 del C.G.P., procede la condena en costas a cargo de la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y en la medida en que se desestime su recurso y esté acreditada su causación.

43. No obstante, en el *sub lite* no se condenará en costas, en tanto que, en primer lugar, la desestimación del recurso deviene de una circunstancia ajena a los recurrentes, dado que, con posterioridad a su interposición, esta Corporación concluyó que la sentencia invocada no tiene el carácter de unificación y, en segundo término, no se causaron agencias en derecho en favor del Ministerio de Defensa-Policía Nacional, toda vez que no presentó escrito de oposición o contestación al recurso extraordinario de la referencia y ni siquiera constituyó apoderado judicial para que la representara en el trámite de éste, por ende, resulta claro que no ha desplegado ninguna actuación en el presente asunto y tampoco puede inferirse su eventual vigilancia del proceso.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 25 de agosto de 2022, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, exp: 66.461. Criterio reiterado recientemente por esta Sección mediante sentencia del 19 de septiembre de 2024, C.P. Fredy Ibarra Martínez exp: 69.832, así como en los fallos dictados el 27 de julio de 2023, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, exps: 67.777 y 67.751.

<sup>31</sup> Al respecto es menester señalar que el recurso de la referencia se interpuso antes de la entrada en vigencia de Ley 2080 de 2021, la cual en el párrafo del artículo 265 establece que se rechazará de plano y se condenará en costas al recurrente, cuando el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no se fundamente directamente en una sentencia de unificación jurisprudencial o cuando sea evidente que esta no- es aplicable al caso.

<sup>32</sup> "Artículo 267. Efectos de la sentencia. Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. **Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente (...)**" (se destaca).



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00014-00  
No. Interno: 66.456  
Actor: Merlín Yarley Mena Martínez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

44. Además, no se encuentra acreditado que haya incurrido en el pago de expensas, por lo que no hay lugar a que se imponga condena en costas a su favor.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: DESESTIMAR** el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por los señores Merlín Yarley Mena Martínez y otros contra la sentencia dictada el 10 de octubre de 2019, por el Tribunal Administrativo del Chocó, en el proceso de reparación directa con radicado 27001-33-33-002-2015-00588-01.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Juzgado 2° Administrativo del Circuito de Quibdó y **COMUNICAR** lo decidido al Tribunal Administrativo del Chocó.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**

*Nota:* esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF