



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 54001-23-31-000-2010-00456-02 (62.080)

Actor: LUIS EDUARDO MIRANDA CASTRO Y OTROS

Demandado: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Tema: REPARACIÓN DIRECTA - Incendio que afectó una bodega donde funcionaba el establecimiento de comercio de los actores / DIFERENCIA ENTRE DAÑO Y PERJUICIO - En el sub lite se acreditó el daño más allá de la prueba de los perjuicios / IMPUTACIÓN - La atribución fáctica del daño al Estado no se probó, lo que impide adelantar un juicio jurídico de responsabilidad contra la entidad demandada.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por ambas partes contra la sentencia del 18 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los actores pretenden la reparación de los daños causados por el incendio que provino de una planta eléctrica de la demandada y que consumió la bodega en la que funcionaba un establecimiento de comercio que tenía como objeto la venta de víveres y abarrotes, negocio que reportaba la fuente de ingresos de la familia.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 12 de noviembre de 2010, los señores Luis Eduardo Miranda Castro y Marta Marcela Jauregui Galvis, quienes actúan en nombre y en representación de su hijo menor Luis Miguel Miranda Jauregui, presentaron demanda de reparación directa contra el Banco Agrario de Colombia S.A., en adelante Banagrario S.A., con el fin



de que se les indemnicen los perjuicios causados por la conflagración que consumió los bienes de un establecimiento de comercio de su propiedad¹.

Por lo anterior, pidieron que se les reconociera y pagara **(i)** por daño emergente, las sumas de \$395'400.000, \$111'331.266 y \$102'976.344, derivadas, en su orden, de los víveres y abarrotes incinerados, de la reconstrucción de la bodega, y de los muebles, enseres y equipos de cómputo consumidos por las llamas; **(ii)** por lucro cesante, la suma de \$3'000.000 mensuales, desde la fecha del daño hasta el pago de la condena, en razón de las utilidades dejadas de percibir con ocasión de la destrucción del local comercial; y **(iii)** por daño moral, el equivalente a 100 SMLMV para cada uno de los actores, dada la angustia y congoja que soportaron por la pérdida de su patrimonio familiar.

Como fundamento fáctico de la demanda, se narró que, en la madrugada del 30 de mayo de 2009, ocurrió un incendio que destruyó la totalidad de los bienes de su establecimiento de comercio denominado "*Bodega y Supermercado La Siempre Viva*", ubicado en el municipio de Chinácota, Norte de Santander, cuya actividad era la venta de víveres y abarrotes al por mayor.

De acuerdo con los informes de la Policía Nacional, del Cuerpo de Bomberos y de la Defensa Civil de esa jurisdicción, el fuego inició en la planta eléctrica de banco y, al hacer contacto con los productos inflamables almacenados en la bodega, se propagó y consumió todo.

El 3 de junio de 2009, los aquí accionantes exigieron la reparación de los perjuicios que sufrieron, pero la entidad bancaria no accedió a tal requerimiento con base en que el incendio no se originó en su predio.

Previo solicitud elevada ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota, el 24 de agosto de 2009 se rindió una experticia para determinar la causa del hecho, oportunidad en el que se dedujo que existió "*un derramamiento de combustible y que los gases se propagaron originando la combustión, pasando las llamas de la pared colindante a la posterior de la bodega*".

Por lo anterior, los afectados manifestaron que el extremo pasivo estaba obligado a reparar esos perjuicios, porque el incendio se presentó por las falencias de la

¹ Fls. 1 - 17 del c.1.



planta eléctrica de su propiedad, lo que condujo a la pérdida total de los bienes del establecimiento de comercio.

2. Trámite de primera instancia

2.1. En proveído del 22 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo del Norte de Santander admitió la demanda y ordenó su notificación².

2.2. Banagrario S.A. contestó la demanda³; sin embargo, el a *quo* señaló que fue extemporánea.

2.3. Vencido el período probatorio, el 17 de marzo de 2016, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto⁴.

2.4. La parte actora, además de reiterar los hechos del escrito inicial, expresó que la alarma del banco se activó y eso llamó la atención de los agentes de la Policía Nacional, quienes al verificar lo que estaba sucediendo se encontraron con una columna de humo que salía del lugar donde se hallaba la planta eléctrica de la entidad, sitio que permanecía en total abandono.

Hizo hincapié en lo sostenido en la inspección judicial del Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota, diligencia en la que se indicó que se observaban maderas quemadas *“al parecer del techo que cubría el sitio donde funcionaba la planta”* y en el dictamen pericial aportado como prueba anticipada, en el que se adujo que ese elemento no tuvo mantenimiento en los últimos años y que en el lugar había focos de riesgo, situación que se acompasaba con las declaraciones de cuatro testigos.

Anotó que en el informe rendido por la Empresa Eléctrica Service Business E.U., que contrató el banco, solo se plasmaron apreciaciones subjetivas, pues, de modo ligero, se aseveró que el incendio no se originó en la planta eléctrica, sin contar con un soporte para ello. Asimismo, que se incurrió en contradicciones y, en todo caso, el material fotográfico y la *“abundancia de escombros carbonizados en el área de la planta (...) refutan lo dicho”*.

De otra parte, expresó que, si bien al momento del hecho, el señor Luis Eduardo Miranda Castro tenía una obligación hipotecaria con Banagrario S.A. respecto del inmueble en el que funcionaba *“Bodega y Supermercado La Siempre Viva”* y que

² Fl. 148 del c.1.

³ Fls. 155 - 169 del c.1.

⁴ Fls. 384 - 385 del c.1.



se hizo efectiva la póliza de seguro que cubrió lo adeudado por ese concepto, lo cierto era que ese evento no se podía entender como una reparación, porque la causa que originó los daños ahora alegados era distinta a la relación contractual que él adquirió con Banagrario S.A.⁵.

2.5. La entidad demandada refutó que no se probó que el incendio provino de una acción u omisión suya, por cuanto a los testigos nada les constaba acerca de la causa o motivo que desencadenó el incendio, sino que lo declarado provino de lo escucharon de otras personas, por ende, sus dichos no arrojaban credibilidad. Igualmente, subrayó que del informe que rindió el técnico especializado que contrató se infería que el fuego se gestó en el local vecino, mas no en la planta eléctrica de ACMP localizada en la parte trasera del banco.

Arguyó que reposaban pruebas testimoniales y documentales de las que se desprendía que se perdieron en su totalidad los registros de inventario y los libros de contabilidad del negocio, por tal motivo, el dictamen contable para demostrar los perjuicios materiales no gozaba de autenticidad y veracidad. Dijo que los soportes fueron fabricados por la parte actora, pues *“es inexplicable que el comportamiento contable sea homogéneo en meses anteriores y justo en el mes del incendio presente un aumento de porcentaje exorbitante”*. A su turno, mencionó que la perito emitió concepto sobre el valor de la reparación del local, cuando ello no era de su resorte y no explicó cómo dedujo el valor de los muebles y enseres que al parecer se encontraban en el lugar, máxime cuando no había respaldo sobre su existencia y menos de la cuantía⁶.

2.6. El agente del Ministerio Público guardó silencio.

3. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 18 de diciembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander accedió parcialmente a las súplicas incoadas.

A partir de la cita de algunas pruebas⁷, consideró que había lugar a predicar una falla del servicio atribuible a Banagrario S.A., comoquiera que *“descuidó el mantenimiento de su planta eléctrica, lo que propició el incendio”* y la pérdida de los

⁵ Fls. 386 - 404 del c.1.

⁶ Fls. 427 - 437 del c.1.

⁷ Citó apartes del oficio del 30 de mayo de 2009, de la inspección judicial del 13 de julio de la misma anualidad y del dictamen pericial sobre *“los posibles orígenes del incendio”*.



bienes del local comercial “Bodega y Supermercado La Siempre Viva”; sin embargo, estimó que, como el municipio de Chinácota también contribuyó a la causación del daño, habida cuenta de la irregularidad en el manejo y prevención del incendio, la condena se debía reducir en un 50%.

En lo atinente a la indemnización de perjuicios, de entrada, descartó que el pago por la afectación de la póliza de seguros, que amparó el siniestro a favor del señor Luis Eduardo Miranda Castro, no tipificaba una subrogación legal, puesto que la causa que dio origen al referido pago era distinta a la reclamada en el *sub lite*.

De este modo, reconoció por daño emergente las sumas de \$264'918.070 y \$68'994.150 por los víveres y abarrotes incinerados, así como por los muebles y enseres que fueron consumidos por las llamas. Esto, a partir de la información contenida en el dictamen que presentó la perito Nohora Barrera. Además, negó el monto reclamado por la inversión para el acondicionamiento del local comercial, en virtud de la ausencia de prueba en tal sentido.

En lo tocante al lucro cesante, con fundamento en la aludida prueba, liquidó la suma de \$7'730.205.

Por último, declaró improcedente el reconocimiento del daño moral, ya que no obraban elementos de juicio que acreditaran tal afectación y no era viable su presunción⁸.

4. Recursos de apelación

4.1. La parte actora recurrió la anterior determinación, para lo cual sostuvo que no se configuró una concausa en la materialización del daño antijurídico, en la medida en que el incendio se produjo única y exclusivamente por “*la imprevisión, nula diligencia y descuido*” de la planta eléctrica de la entidad bancaria accionada.

Resaltó que los inconvenientes que tuvieron los Bomberos de Chinácota para extinguir la conflagración desaparecieron “*de manera presta, acuciosa y agotando todos los medios a su alcance*” y, de todos modos, no fueron determinantes en la producción de los daños.

⁸ Fls. 443 - 462 del c. ppal.



Refutó la falta de reconocimiento del presupuesto destinado para la reconstrucción del inmueble, por cuanto el dictamen pericial de la señora Nohora Barrera era una prueba idónea para deducir ese rubro, pues contó con soportes para cuantificar el costo que se debía asumir para adecuar el inmueble afectado, por manera que se debía acceder a lo pedido.

Finalmente, aseguró que la afectación moral que sufrieron se acreditó con los testimonios de los señores Astrid de las Nieves Carrillo Flórez, Luis Ramón Alvarado Galvis y Juan Bautista Jaimes Silva, personas que afirmaron que la familia perdió su fuente de trabajo y se vieron perturbados en sus condiciones de vida, de suerte que se debía acceder a los montos reclamados por este aspecto⁹.

4.2. Banagrario S.A. refirió que en el fallo de primera instancia se coligió que el señor Luis Eduardo Miranda Castro afrontó pérdidas de índole económico que no estaba en la obligación de soportar, pero no se *“señala basamento fáctico o jurídico para tal corolario y no se detiene a analizar si existe culpa del actor o un tercero”*.

Detalló que la premisa de que el incendio se produjo en la planta eléctrica de la entidad no tiene soporte técnico y que la prueba pericial anticipada que se practicó sin su comparecencia solo *“insinúa una probabilidad de que la conflagración se hubiera originado en la caseta donde se halla la planta”*.

Subrayó que fenomenológicamente era imposible que la planta hubiera causado el incendio, porque llevaba un año sin uso, estaba apagada y el poco ACPM que tenía ni siquiera combustió, sumado a que las fotografías reflejaban que los cables no se quemaron y la pintura estaba intacta.

A su juicio, las pruebas dejaban serias dudas sobre el detonante del incendio; por consiguiente, lo correcto era sostener que no se probó el nexo causal propuesto, dado que la realidad fáctica conllevaba a un panorama de múltiples causas y la *“sola afirmación de presencia de humo de gran magnitud”* no era óbice para resolver que los productos de la caseta de la parte trasera del banco lo ocasionaron.

Agregó que, de considerarse lo contrario, el Cuerpo de Bomberos del municipio era el único responsable, ya que no prestó el servicio en debida forma y ello acarreó que el fuego consumiera todos los bienes que se hallaban al interior del local comercial. De forma concomitante, advirtió que, en el hipotético caso de que se

⁹ Fls. 466 - 477 del c.ppal.



mantuviera una concausa, sería procedente una reducción del 95% de la condena a su favor¹⁰.

5. Trámite en segunda instancia

En autos del 6 de septiembre y del 19 de octubre de 2018 se admitió la alzada y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que radicarán los alegatos de conclusión por escrito¹¹, etapa en la parte actora presentó el mismo memorial del recurso de apelación¹² y los demás sujetos procesales no intervinieron.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 129 y 132 numeral 6 del CCA, modificados por la Ley 446 de 1998, por tratarse de un proceso de doble instancia debido a la cuantía, toda vez que la sumatoria de las pretensiones asciende a \$767'207.610¹³, para la fecha de la presentación de la demanda¹⁴.

2. Oportunidad

Al tenor de lo previsto en el artículo 136.8 del CCA, la acción de reparación directa debe instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, a la omisión, a la operación administrativa y a la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En el presente asunto se pretende la reparación de perjuicios derivados del incendio que afectó el establecimiento de comercio “*Bodega y Supermercado La Siempre Viva*”, hecho que ocurrió el 30 de mayo de 2009, por tal razón, el plazo para acudir ante esta jurisdicción fenecía el 31 de mayo de 2011; no obstante, el 12 de

¹⁰ Fls. 478 - 481 del c.ppal.

¹¹ Fls. 495 - 497 del c.ppal.

¹² Fls. 498 - 511 del c.ppal.

¹³ De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010. El salario mínimo para 2010 era de \$515.000, por lo que 500 SMLMV correspondían a \$257'500.000.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, la competencia se fija al momento de presentación de la demanda (12 de noviembre de 2010).



noviembre de 2010 se impetró la demanda de la referencia¹⁵, previo agotamiento del requisito de conciliación prejudicial¹⁶, lo que impone concluir que fue oportuna.

3. Legitimación

3.1. Por activa

El señor Luis Eduardo Miranda Castro está legitimado en la causa por activa, en vista de que el certificado de la Cámara y Comercio de Cúcuta¹⁷ devela que, desde 2004, era el propietario del establecimiento de comercio “*Bodega y Supermercado La Siempre Viva*”, involucrado en la *litis*. Igual sucede con el menor Luis Miguel Miranda Jauregui y la señora Marta Marcela Jauregui Galvis, quienes probaron ser su hijo¹⁸ y compañera permanente¹⁹, y, de paso, alegaron que soportaron perjuicios inmateriales, en razón de que el local comercial tuvo pérdida total y representaba el medio de sustento de la familia.

En este punto es menester precisar que las partes tenían una obligación hipotecaria sobre el inmueble donde funcionaba el establecimiento de comercio, obligación que estaba respaldada por la póliza de incendio 70100000615, la cual se hizo efectiva y se les reconoció la suma de \$60'992.084, “*correspondiente a la indemnización del inmueble*” dada la ocurrencia del siniestro, pago que amortiguó el valor total de la obligación hipotecaria²⁰. Entonces, como la garantía no cubrió la afectación de los bienes del establecimiento de comercio ni otro tipo de daños, los demandantes están habilitados para reclamarlos en esta oportunidad.

3.2. Por pasiva

La legitimación formal en la causa por pasiva de Banagrario S.A. se configura con base en las imputaciones que en su contra se formularon en la demanda hoy analizada²¹; sin embargo, se aclara que está por determinar el sentido de la sentencia, de ahí que al adelantar el estudio de fondo se determinará si existió o no una participación efectiva en la producción del daño alegado.

¹⁵ Fl. 18 del c.1.

¹⁶ Fl. 139 del c.1.

¹⁷ Fl. 54 del c.1

¹⁸ Según el registro civil obrante a folio 137 del c.1.

¹⁹ En atención a los testimonios de los señores Astrid de las Nieves Carrillo Flórez y José Orestes Giraldo Gutiérrez, quienes refirieron los lazos afectivos propios de esa relación (fls. 298 - 303 y 308 - 310 del c.1).

²⁰ Fls. 213 - 218 del c.1.

²¹ Según el artículo 233 de la Ley 795 de 2003, el Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario) es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizado como establecimiento de crédito bancario y vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



4. Problema jurídico

En los términos de los recursos de apelación, la Sala verificará si de las pruebas aportadas es posible predicar la existencia del daño alegado. De superarse lo anterior, definirá si el mismo le resulta imputable a Banagrario S.A. o, en su defecto, si hay una situación que lo libere total o parcialmente de responsabilidad, y si es procedente confirmar, revocar o modificar los perjuicios.

5. Análisis de fondo

5.1. Valoración de los medios de prueba

5.1.1. Se valorarán las copias simples aportadas por las partes, según el artículo 254 del CPC y el precedente unificado de esta Sección²² y en aplicación del principio constitucional de buena fe, por cuanto no fueron tachadas de falsas y se garantizó el principio de contradicción.

5.1.2. En el plenario obran las declaraciones extraprocesales rendidas por los señores Sandra Milena Leal Mogollón y Julio Omar Ribera Parada ante la Notaría Única del Círculo de Chinácota²³; no obstante, dichas declaraciones practicadas, sin citación y asistencia de la parte demandada contra la cual se aduce, no se ratificaron en este proceso, tal como lo exige el artículo 229 del CPC, por ende, carecen de eficacia probatoria.

5.1.3. No se analizará el dictamen pericial extraproceso que la parte actora allegó con la demanda, ya que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 300 y 301 del CPC, para su valoración se debe sujetar a los lineamientos fijados para ese medio de prueba, lo cuales no se advierten.

En su contenido solo se relacionó el nombre y profesión de una persona; empero, no se adjuntó algún medio de convicción que acredite que, en efecto, era ingeniero electromecánico, como se indicó, o que validara su experiencia en la materia, a fin de deducir que era idóneo para conceptuar sobre los hechos debatidos. Además, en el escrito no se incluyó ninguna referencia a conocimientos especializados, su único fundamento para plasmar conclusiones fueron unas fotografías que él tomó,

²² Consejo de Estado, Sala Plena Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente 25.022, M.P. Enrique Gil Botero. La Corte Constitucional, en idéntico sentido, reconoció valor probatorio a las copias simples en sentencia de unificación SU-774 del 16 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

²³ Fls. 134 - 135 del c.1.



lo que permite inferir que se trata de una mera opinión, pero sin fundamento experto o técnico.

5.1.4. Se tendrá en cuenta la inspección judicial y el dictamen pericial que se practicó como prueba anticipada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota, dado que la acreditación del perito se realizó en forma adecuada, se materializó la visita a la entidad bancaria y se recolectaron datos para elaborar el respectivo concepto; además, el *a quo* los incorporó en la oportunidad procesal, de modo que cumple con los requisitos de la norma civil aplicable²⁴.

5.1.5. No se le imprimirá valor probatorio al documento titulado “*informe incendio Chinácota*” que se presentó con la demanda, porque no se puede establecer quién lo elaboró, en tanto no está firmado ni se identifica la persona que lo expidió. Aunque se dijo que provenía de la Defensa Civil Colombiana no existe un logo o distintivo de esa entidad, por tanto, tales deficiencias impiden considerarlo como auténtico y público, de acuerdo con lo previsto en los artículos 251 y 252 del CPC. A esto se agrega que tampoco fue aceptado expresamente por la entidad demandada, como lo prevé el artículo 269 *ibidem*, a fin efectuar su valoración.

5.1.6. No se someterán a evaluación los documentos que anexó Banagrario S.A. con la contestación de la demanda²⁵, en la medida en que el *a quo* manifestó que fue radicada de forma extemporánea y, por tal motivo, no le otorgó mérito probatorio a su solicitud, decisión que quedó en firme²⁶.

5.2. Lo probado

Por razones metodológicas, se enunciarán los hechos que se encuentran probados, conforme a las únicas pruebas obrantes al plenario susceptibles de valoración:

- El 15 de octubre de 2005, el señor Luis Eduardo Miranda Castro registró ante la Cámara de Comercio de Cúcuta el establecimiento de comercio denominado “*Bodega y Supermercado La Siempre Viva*”, ubicado en el municipio de Chinácota, Norte de Santander, cuya actividad económica era la venta de víveres y abarrotes al por mayor y detal²⁷.

²⁴ *Ibidem*. Artículo 187 del CPC.

²⁵ Fls. 170 - 221 del c.1.

²⁶ Auto del 3 de junio de 2011.

²⁷ Fl. 45 del c.1.



- Aproximadamente a las 12:10 a.m. del 30 de mayo de 2009 se inició un incendio que consumió su local comercial.

- El comandante de la Estación de Policía de Chinácota informó al Departamento de Policía de Norte de Santander la siguiente novedad²⁸:

(...) Hoy 30/05/2009 siendo aproximadamente las 00:10 horas cuando la patrulla Policial (Elsa 4 - móvil) se encontraba realizando patrullajes por el parque Ramón González Valencia de esta localidad se escuchó activarse la alarma del Banco agrario (...), por tal motivo nos trasladamos a verificar. Una vez en el lugar se observó una columna de humo que salía de la parte posterior de la edificación donde se encuentra la planta eléctrica del banco, por tal motivo el conductor de la patrulla se trasladó al barrio Chapinero a informar lo sucedido al personal de bomberos de este municipio, los cuales hicieron presencia aproximadamente 5 minutos después, pero la máquina de bomberos presentó fallas mecánicas apagándose y no pudo ser encendida, ante este hecho con la ayuda de la comunidad y personal policial se procedió a intentar apagar la conflagración en forma manual (baldes con agua y extintores) de igual forma se pudo establecer que el incendio no era dentro de las instalaciones del banco, sino en la parte posterior donde se encuentra la planta eléctrica propiedad del banco, afectando el establecimiento comercial Supermercado la Siempre Viva Ubicada contiguo al banco.

De igual forma de lo sucedido se informa de manera inmediata a la central de radio del departamento con el fin de que se coordinara el apoyo del personal bomberos Voluntarios de los Municipios de los Patios y Cúcuta, haciendo presente los primeros aproximadamente 2 horas después, logrando el apoyo de estos controlar la conflagración y evitando que las residencias aledañas se vieran afectadas (...) (se destaca).

En el libro de minuta del servicio, se dejó constancia de que, siendo la 1:00 a.m. del día del siniestro, se verificó por radio que las autoridades de Pamplona avisaron a los bomberos de Patios para que atendieran la emergencia del incendio en la “*Siempre Viva Supermercado*”. Transcurridos 57 minutos, se insistió en esa petición, porque el fuego se estaba propagando con fuerza. A las 2:00 a.m. arribaron al lugar los bomberos de Patios, toda vez que el carro de bomberos local no funcionó y el servicio de hidrantes no tenía presión. Finalmente, sobre las 2:30 a.m. “culmina el incendio” (se destaca).²⁹.

- Por su parte, el 1° de junio de 2009, el comandante del Cuerpo de Bomberos de Chinácota remitió al alcalde de turno un informe del incendio estructural, en los siguientes términos³⁰:

El sábado 30 de mayo hacia las 00.10 horas, el personal recibió información por parte de Personal del Puesto de Policía local sobre “un incendio en la parte posterior del Banco Agrario”. Inmediatamente se procedió a coordinar lo

²⁸ Fls. 20 - 21 del c.1.

²⁹ Fls. 252 - 254 del c.1.

³⁰ Fls. 23 - 24 del c.1.



pertinente y se dio salida a la Máquina 001 con 5 Unidades, quienes, saliendo de la Estación tomaron la carrera 4 hacia el parque principal. Al llegar al Mercado detectaron que, en la parte externa posterior del Banco Agrario, donde se encuentra una planta eléctrica de emergencia, había presencia de llamas y gran cantidad de humo, al fondo de esta área.

Por este motivo estacionaron la máquina entre el Mercado y el Banco y procedieron a hacer las conexiones del caso. En este momento se presentó una falla mecánica que impidió el uso de la bomba de la Máquina. Para corregir esta situación se procedió a conectar la Motobomba de emergencia que se lleva en la máquina y con esta se empezó a atacar las llamas haciendo uso del agua del tanque de la máquina que son 850 galones aproximadamente. Esta cantidad se agotó rápidamente, sin haber logrado del todo la extinción del fuego el cual ya estaba afectando la parte colindante del Supermercado La Siempre Viva de propiedad del Señor Luis Miranda Castro, debido al total consumo de agua de la máquina, se procedió a buscar el apoyo de los hidrantes del Parque Principal para conectar tramos de mangueras de 1 ½" y hacer frente a las llamas, lo cual fue imposible debido a que los hidrantes no contaban con la presión de agua suficiente. Se procedió a contactar a personal de las Empresas Municipales para dar solución a esta situación, lo cual se consiguió hacia la 01.10 horas (sábado) cuando la presión del caudal empezó a subir lentamente.

Ante esta circunstancia se resolvió pedir el apoyo de Bomberos Voluntarios de Los Patios habiéndose desplegado simultáneamente las siguientes actividades:

De 00.45 horas a 01.00 se estuvo buscando comunicación con Bomberos Patios, en busca de apoyo.

- Se llamó telefónicamente al CAD Cúcuta para que retransmitieran a Bomberos Patios, llamado de apoyo.
- Se solicitó a Policía de Carreteras apoyo para facilitar paso de la Máquina por el Peaje.

02.15 horas. Llegaron Bomberos Patios con su Máquina N° 011 al mando del Capitán A García y cuatro Unidades más, las cuales procedieron a brindar el apoyo solicitado, lográndose la extinción total de las llamas y el enfriamiento parcial del área del Supermercado que fue consumido en su totalidad. Hacia las 06.00 horas, y una vez logrado el objetivo, este personal procedió a regresar hacia su sede (se destaca).

- El 3 de junio de 2009, el señor Luis Eduardo Miranda Castro elevó una reclamación a Banagrario S.A. con el propósito de que se le repararan los perjuicios derivados del siniestro respecto del establecimiento de comercio de su propiedad³¹, petición que fue despachada desfavorablemente el 19 de julio siguiente, bajo el entendido de que el incendio no provino de la planta eléctrica de la entidad³².
- El 13 de junio de esa anualidad, la empresa Service Business E.U.³³, por solicitud de la entidad bancaria, rindió un informe del que se lee³⁴:

1. La planta eléctrica de la sucursal, es una planta lister de ACPM.
2. La planta está fuera de servicio desde diciembre de 2008
3. La planta se puede prender manualmente.

³¹ Fls. 128 - 131 del c.1.

³² Fls. 132 - 134 del c.1.

³³ Este se introdujo en la audiencia de interrogatorio de parte del representante legal de la entidad.

³⁴ Fls. 240 - 241 del c.1.



4. El día del siniestro la planta se encontraba apagada.
5. El día del siniestro no se fue la luz.
6. La planta cuenta con una caneca de 20 galones para el almacenamiento del combustible. Según el indicador de nivel, la caneca solo dispone de menos de 2 galones de ACPM.
7. Los cables de la acometida eléctrica resultaron dañados producto del fuego que consumió el supermercado.
8. El tubo de PVC que contenía los cables de la acometida eléctrica fue consumido por las llamas.
9. La planta no sufrió daños por efecto directo del fuego.
10. Los cables del sistema eléctrico de la planta se encuentran en buen estado, esto permite determinar que el fuego no se inició en la planta.
11. La caneca de almacenamiento de combustible no presenta daños por el fuego, lo que prueba que el incendio no se originó por dicho combustible.
12. El techo de la caseta se cayó sobre la planta, producto del fuego que consumió las vigas de madera que las sostenían.
13. Las paredes de la caseta no presentan muestras de humo, esto descarta por completo, que el incendio se originara en el interior de la caseta.
14. Se observó que el fuego proviene del interior del local vecino.

Conclusiones:

2. Las paredes de la caseta donde se encuentra la planta, no presentan trazas de humo, esto nos permite afirmar que, dentro del interior de la caseta, no se originó el fuego.
3. La caneca de almacenamiento de combustible no presenta signos de fuego, esto nos permite afirmar, que el combustible de la planta no dio origen al incendio.
4. La acometida eléctrica quedó afectada, producto de su exposición directa al fuego.
5. La planta eléctrica requiere un mantenimiento correctivo (se destaca).

- El 11 de agosto de 2009, el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota llevó a cabo la inspección judicial a las instalaciones del Banagrario S.A., diligencia en la que se registró lo que a continuación se transcribe³⁵:

Se encuentra una planta eléctrica en la parte posterior de la entidad financiera, la planta es verde y se encuentra al descubierto a un metro se observan escombros con láminas de zinc, maderas quemadas al parecer pertenecían al techo que cubría el espacio en el que actualmente se presente una reja con candado. En un área aproximada de 2mt por 1.5mt, allí se observa un tanque de almacenamiento de ACPM y al suelo está un tablero de control de igual forma al suelo, se observa una batería, un tanque de combustible que presenta un remanente de combustible, está sobre un filtro de aire acondicionado. Al costado de la pared que da al local se observa un cable suelto con un toma corriente y otro aldaño que comunica la pared colindante.

El señor perito procede a hacer el examen de la planta referida que a simple vista se observa como deteriorada.

El Despacho requiere al director de la Oficina del Banco Agrario que atiende la diligencia para que manifieste si es posible presentar la documentación, diligencia en la que manifiesta: no la tengo, toca solicitarla a la gerencia regional de Bucaramanga y solicitó un término de 3 días para eso, el señor perito ha tomado unas fotografías que se requieren y se le concede un término de 8 días para que aporte el dictamen respectivo (se destaca).

³⁵ Fls. 51 - 53 del c.1.



- El 24 de agosto de 2009, el ingeniero industrial Carlos Humberto Solano Espinosa rindió el dictamen pericial en el que se evaluaron tres ítems y se hizo un registro fotográfico³⁶:

1. Focos de riesgo detectados en el área donde se encuentra ubicada la planta eléctrica del Banco Agrario:

Lubricantes y combustibles: se evidencia insumos de lubricantes destapados y abandonados en la superficie del sitio donde se ubica la planta eléctrica (a 50 cm de la planta) sin ningún control en su almacenamiento, igualmente hay combustible en el tanque de almacenamiento el cual reposa sobre el filtro de aire acondicionado seguridad.

Iluminación orden y aseo: no cuenta con iluminación artificial propia para el manejo adecuado y operación de la planta eléctrica, se evidencia dos tomas eléctricas posiblemente para la conexión de algún dispositivo de iluminación, no adecuado para la manipulación del tablero de control del dispositivo.

Eléctricos: se evidencia que las instalaciones eléctricas no cumplen con la norma técnica colombiana y se convierte en un factor de riesgo bastante alto ya que en la inspección se encontraron dos conexiones con empalme abierto y mal efectuados, lo cual tiene una probabilidad alta de ocasionar un arco eléctrico.

2. Concepto del manejo de insumos para el funcionamiento de la planta eléctrica:

Evidentemente no se tiene ningún control en el manejo de los insumos (lubricantes, combustibles, baterías, etc.) que están al interior del cuarto donde se ubica la planta eléctrica, el hecho que los recipientes de los lubricantes están en el mismo sitio de la planta, algunos con llenos con aceite, otros vacías, da una clara evidencia que el manejo que se le da a estos insumos no es el adecuado. Durante la inspección se preguntó por quién operaba la máquina, y del responsable de esta no se evidencia competencia alguna para su manejo, funcionamiento y cuidados que se deben tener en la planta eléctrica. (Se solicitó certificación de competencia, capacitación algún documento que acredite que es competente para su operación y dicho documento no fue entregado).

3. Posible incidencia en el accidente presentado el día 29 de mayo -incendio en un local contiguo-:

Una vez valorado los factores de riesgos presentes en el lugar donde se encuentra ubicada la planta eléctrica, y al no evidenciar ningún programa que permita mitigar los riesgos latentes en el lugar, se dictamina que la probabilidad o nivel de incidencia es alto, ya que se encuentran los focos de riesgo posibles para ocasionar (sic) hay combustible (generador de combustión), empalmes sin protección (generador de arcos de energía) ubicado cerca de los ductos que comunican con el local afectado; componentes suficientes para iniciar este tipo de accidentes de no contar con las medidas de seguridad adecuadas y normadas. (se destaca).

- El señor Alberto Bohórquez Gómez, representante de Banagrario S.A, en el interrogatorio de parte respondió que la entidad era propietaria de la planta eléctrica de emergencia ubicada en la parte posterior de su edificación y que se encontraba dañada desde el 2008. Expresó que no era posible sostener que allí se inició el incendio, "pues el local donde se encuentra la planta no fue afectado al verificarse que sus paredes no mostraban señales de humo ni la planta fue destruida ni siquiera los cables eléctricos de la misma se quemaron, es paradójico que se hubiera quemado el local contiguo y no la planta".

Manifestó que las percepciones de algunas autoridades públicas eran generales y "se dieron por observaciones a distancia, sin ningún análisis técnico"; es más, nadie

³⁶ Fls. 57 - 72 del c.1.



señaló ruidos de la planta, la cual, si se hubiera incendiado, generaría estallidos al estar prendida. Para que se produjera la conflagración se necesitaba oxígeno, combustible y una chispa, elementos que no concurrieron, ya que la planta no fue consumida, estaba apagada y la energía no se suspendió.

Arguyó que no era cierto que se almacenara combustible además del que tenía el tanque, incorporado a la planta sellado y que para el día de los hechos tenía dos galones, inclusive, estos no se consumieron, “De haberse originado el incendio, se hubiera quemado y la planta se hubiera estallado y los cables eléctricos en su totalidad se hubieran consumido, lo que no sucedió”.

Añadió que la entidad tenía contratado el mantenimiento y seguridad con una empresa externa y al interior del banco se hallaban los elementos básicos de seguridad. También recalcó que la entidad no indemnizó los perjuicios reclamados por el propietario del inmueble contiguo, porque el incendio no inició en su planta; empero, como el afectado poseía una obligación de crédito con garantía de su predio, la compañía de seguros efectuó el pago correspondiente por \$70'000.000, rubro con el que se canceló la obligación bancaria³⁷ (se destaca).

- El señor Alberto Gómez Martínez, comandante del Cuerpo de Bomberos de Chinácota para la fecha de los hechos, declaró que el día del incendio no se encontraba en el municipio, pero rindió el informe con fundamento en lo que le comunicó el personal a su cargo.

Puntualizó que, a media noche del 30 de mayo de 2009, la Policía informó que había un incendio por el lado del Banco Agrario. La máquina apagafuegos salió con 5 unidades y “al pasar el mercado vieron que había candela y mucho humo por la parte posterior del banco, hicieron las instalaciones de manguera, esta presentó una falla y no prendió, resolvieron conectar una moto bomba de emergencia y con esta utilizaron el agua de la máquina y empezaron a combatir el incendio que ya estaba de mayor extensión”. El agua se terminó, “sin que se hubiera extinguido el fuego”, por lo cual se conectaron las mangueras a los hidrantes existentes en el parque; sin embargo, no había suficiente presión de agua, “motivo por el cual no se pudo seguir la operación con la intensidad que se requería de líquido, se trató de comunicar con las Empresas Municipales para que abrieran los hidrantes, esto se logró casi 45 minutos después, una hora tal vez, pero la presión no era suficiente”. Ante ese panorama se pidió ayuda a los Bomberos de Patios, apoyo que se recibió sobre las

³⁷ Fls. 232 - 233 del c.1.



2:15 a.m. y ninguno de sus agentes le comunicó la causa del incendio, solo que vieron llamas y humo por el área de la planta.

Precisó que al amanecer se revisó el área donde está la planta eléctrica del banco y el incendio no había afectado la planta tanto como la bodega “Siempre Viva”. Así lo resumió: “vimos que había unos cables quemados y un techo de madera estaba quemado y la parte de atrás que da hacia la planta también estaba con signos de haber sido afectada por las llamas. Yo considero que afectó a la bodega por su cercanía con la zona donde los bomberos reportaron el fuego inicial y supongo que, por los productos almacenados en el supermercado, es posible que por la misma radicación y alta temperatura haya afectado al supermercado”³⁸ (se destaca).

- La señora Astrid de las Nieves Carrillo Flórez, vecina del municipio de Chinácota, testificó que escuchó sobre el incendio y llegó al establecimiento de comercio del señor Luis Eduardo Miranda Castro. Observó humo por un corredor que queda en la parte trasera del supermercado, pero precisamente no supo qué fue lo que le pasó, “la llama empezó a subir y cogió parte del techo y cuando vimos fue que el techo empezó a caerse sobre el supermercado y la angustia de todo el pueblo de ver que estaba el carro de bomberos y no teníamos agua para atajar las llamas que se propagó eso fue en cuestión de segundos”.

Expresó que, pese a que se valieron de maniobras para apagar las llamas, no fue posible detenerlas y “ya vimos que cogió todo el supermercado, estaba quemado en su totalidad, las llamas superaban una altura, lamentamos el hecho fue algo que se salió de manos de los bomberos”.

Al interrogante de si conocía o no el origen del incendio, contesto: “pude presenciar en la parte trasera del supermercado, en una planta que queda ahí, empezamos a ver el humo, en la parte de atrás del supermercado. Es una planta eléctrica del Banco Agrario”, la cual no tenía mantenimiento adecuado “y era desaseada”. A ello adicionó³⁹:

(...) PREGUNTADA: Digale al Despacho si presenció Usted alguna vez la planta eléctrica de propiedad del Banco agrario en funcionamiento.
CONTESTÓ: Sí tenía ruidos, desde la calle cuando uno pasaba se sentía el ruido de la máquina. (...) PREGUNTADA: Diga al Despacho si Usted. Tuvo conocimiento que la planta eléctrica sufriera daños por efectos directo del fuego.
CONTESTÓ: No, no conozco si sufrió daños. PREGUNTADA: Diga exactamente dado que usted, estuvo en el incendio según nos informa el día de los hechos si tuvieron el cuerpo de Bomberos o los ciudadanos que apagar

³⁸ Fls. 291 - 297 del c.1.

³⁹ Fls. 298 - 303 del c.1.



algunas llamas directamente en la planta eléctrica que se ha hecho mención o en la parte donde esta se encontrada, es decir en la caseta donde está ubicada. CONTESTÓ: Pues como indiqué fue imposible apagar las llamas, las llamas subió ahí, cogió el techo, y el pedazo de techo cayó, sonaban como bombas no se si gaseosa o qué sería (se destaca).

- El señor Luis Ramón Alvarado Galvis, amigo con el que el afectado tenía vínculos comerciales, aseguró que la familia quedó muy afectada por la pérdida del local comercial y cuando se enteró de que el supermercado “estaba prendido”. En lo tocante al incendio, explicó que se acercó al lugar y observó que “estaba prendido en el rinconcito por ese pasillo que hay detrás del Banco, habían llamas, candela y se estaba prendiendo arriba la bichita esa del techo que hay como para allá para la bodega La Siempre Viva, la parte de atrás de eso y el camión de los bomberos estaba varado ahí y estaban instalando unas mangueras, mientras tanto el fuego se iba prendiendo más, agua no salió en ese momento, luego la gente empezó a buscar ollas, pero ya el fuego estaba avanzado”. Sobre el particular, aclaró⁴⁰:

PREGUNTADO: ¿infórmele al despacho si recuerda la razón por la cual las llamas se propagaron, se extendieron a la bodega del supermercado La Siempre viva? CONTESTÓ: porque el ranchito donde quedaba la planta está pegado contra el techo de la siempre viva y eso es madera y ya tendrá su tiempo, yo creo que rápido se propagó. PREGUNTADO: ¿en el pasillo y en el ranchito donde usted dice que funcionaba la planta pudo observar usted algún otro tipo de elementos? CONTESTÓ: pues ahí ese día había unas canecas y potes, quien sabe qué tendrían, había mugre ahí. PREGUNTADO: ¿qué daño sufrió el predio o el ranchito donde usted dice que funcionaba la planta? CONTESTÓ: eso se quemó todo. (...) PREGUNTADO: ¿Dígale al despacho el tipo o clase de productos que se almacenaban en la bodega y supermercado La Siempre viva? CONTESTÓ: él tenía de todo ahí (...), porque esa era la bodega más grande que había aquí en el pueblo en ese momento. PREGUNTADO: ¿dígame al despacho si sabe o conoce usted a qué se atribuyeron las causas del incendio que destruyeron el supermercado La Siempre Viva? CONTESTÓ: o sea los comentarios de las personas era que debido al poco mantenimiento que tenía esa planta, de pronto se había hecho un corto por ahí y de ahí había partido el incendio (se destaca).

- El señor José Orestes Giraldo Gutiérrez, docente de una institución educativa del municipio, ratificó que el señor Luis Eduardo Miranda Castro y su grupo familiar se vieron afectados por la pérdida de su local comercial. Subrayó que a media noche del 30 de mayo de 2009 fue hasta el lugar y coincidió con los bomberos, pero la máquina de agua no les funcionó.

Anotó que “se veía el incendio en la parte del fondo que colinda con el negocio de la parte del señor Luis Miranda, las llamas fueron tan rápidas que logró hacerse dueñas del techo del negocio y logró invadir y tumbar la parte del techo y desplomarse, lo cual penetró en el negocio y lógico en el negocio como existen

⁴⁰ Fls. 304 - 307 del c.1.



elementos inflamables esto se propagó y consumió. Yo estuve como hasta las tres de la mañana, ahí hubo utilización de extinguidores y nada se pudo hacer, llevaban baldaditos de agua. Como el carro de bomberos de Chinácota no funcionó, era una manguerita lenta, más tarde llegó el cuerpo de bomberos de los Patios y pudieron controlar lentamente".

En relación con el origen del incendio, comentó "*tengo entendido que esa era una planta para el suministro de energía para el Banco Agrario, en una ocasión yo la oí funcionando horrible, eso fue hace como cinco años, tengo entendido que fue un corto circuito en la esquina del lote de propiedad del Banco, que colinda con la bodega, pues de los comentarios de la defensa civil, de los mismos bomberos, de la misma gente"⁴¹ (se destaca).*

- El 21 de octubre de 2009, la señora Ana Victoria Castañeda Rivera, contadora pública, certificó que los libros y soportes contables reposaban al interior de la bodega al momento de la conflagración, por tanto, estaban siendo reconstruidos⁴².

- Reposan los formularios de las declaraciones bimestrales del impuesto sobre las ventas del establecimiento de comercio que comprende el período entre marzo de 2008 y octubre de 2010⁴³, así como el inventario de mercancías existentes al 29 de mayo de 2009 que ascendía a \$395'400.000⁴⁴, suma derivada del inventario final, "*según los datos de compras 2009, costo de ventas 2009 e inventario al 31 de diciembre de 2008, registrados en los libros de contabilidad*"⁴⁵, para lo cual se adjuntó copia del libro auxiliar de contabilidad⁴⁶.

- La contadora certificó que entre el 1 de enero y el 30 de mayo de 2009 se tenían facturas de compra y ventas por \$643'407.000 y \$452'991.000, respectivamente, pero los soportes de las facturas, contabilizadas en el sistema y declaradas ante la Dian, se destruyeron en el incendio⁴⁷. Igualmente, se anexó un cuadro comparativo de las tres últimas declaraciones de renta que "*demuestran la renta líquida mensual promedio de \$3'000.000 que recibía el actor al momento del siniestro*" y el costo mínimo para su subsistencia como independiente, esto es, \$1'030.000, para un total de \$4'030.000⁴⁸.

⁴¹ Fls. 308 - 310 del c.1.

⁴² Fl. 77 del c.1.

⁴³ Fls. 78 - 94 del c.1.

⁴⁴ Fls. 97 - 98 del c.1.

⁴⁵ Fl. 99 del c.1.

⁴⁶ Fls. 101 - 105 del c.1.

⁴⁷ Fls. 106 - 107 del c.1.

⁴⁸ Fls. 108 - 109 del c.1.



- Se sostuvo que los bienes muebles incinerados reportaban una pérdida total de \$102'976.344, sin que se observe soporte⁴⁹.
- El señor Cristiam Mauricio Rodríguez Acevedo hizo una propuesta sobre el presupuesto que se debía destinar para la reconstrucción del local comercial, la cual arrojó la suma de \$111'331.226 sobre 134,40 m²⁵⁰.
- La señora Nohora Barrera de Contreras rindió un dictamen pericial dentro del presente asunto, con el fin de calcular los perjuicios materiales pedidos⁵¹.

6. Daño

De conformidad con la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado⁵², el daño, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado, por tal motivo, resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: **(i)** que lesione un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal; **(ii)** que sea cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura y que, además, debe ser personal; y **(iii)** que sea antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, *“se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o derechos”*⁵³.

El perjuicio corresponde al menoscabo patrimonial que surge como consecuencia del daño⁵⁴. La prueba de la cuantía corresponde al de la valoración del mismo, se analiza desde la perspectiva de la víctima y debe tener relación directa con el daño para que sea indemnizable. En otras palabras, *“hace referencia a las consecuencias que el daño trae consigo; la aminoración o menoscabo patrimonial resultante de la lesión o vulneración. En este sentido, puede afirmarse, sin lugar a dudas, que la relación que existe entre daño y perjuicio es una relación de*

⁴⁹ Fl. 100 del c.1.

⁵⁰ Fls. 110 - 115 del c.1.

⁵¹ Cuaderno de pruebas.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, expediente 16.516, M.P. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente No. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente 32.985, entre otras.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, expediente 14.837 y 23 de abril de 2008, expediente 16.271. Reiterada por la Subsección A, en sentencia del 1° de marzo de 2018, expediente 52.097, y por la Subsección C, en sentencia del 7 de mayo de 2018, expediente 40.610. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵⁴ Ver Juan Carlos Henao. El daño, Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Editorial Universidad Externado de Colombia, 2007, pág. 76 y 77.



causalidad, puesto que, en términos de responsabilidad, es reparable el perjuicio que proviene del daño antijurídico”⁵⁵.

En el caso concreto, la parte actora señaló que se generaron unos daños; no obstante, la Subsección encuentra que ese listado no es más que perjuicios de índole material y extrapatrimonial.

Con independencia de ello, resulta importante aclarar que, en virtud de lo dicho en la demanda, la imputación propuesta y lo discutido en la alzada, el daño gravita en la pérdida de los bienes almacenados en el local comercial en el que funcionaba el establecimiento denominado “*Bodega y Supermercado La Siempre Viva*”, como consecuencia del incendio que provino de una planta eléctrica de Banagrario S.A. Esto es lo que finalmente representa para los actores una serie de perjuicios que solo ameritan una revisión en caso de que se supere el examen de todos los elementos de la responsabilidad, para efectos de determinar su reparación.

Ahora bien, a partir de los informes tanto de la Estación de Policía como del Cuerpo de Bomberos de Chinácota, así como de lo declarado por los señores Alberto Gómez Martínez, Luis Ramón Alvarado Galvis y José Orestes Giraldo Gutiérrez, se tiene probado que el 30 de mayo de 2008, a las 12:10 a.m., se presentó una conflagración que afectó dicho local comercial, hecho que fue atendido por agentes del Estado y por la comunidad vecina del sector.

A su vez, se demostró que el señor Luis Eduardo Miranda Castro ejercía labores de comercio a través de un establecimiento de su propiedad⁵⁶, según la información contenida en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Cúcuta, en el que se registró la apertura del mismo, el cual, a la luz de los registros contables y formularios de la Dian, se encontraba abierto al público desarrollando actividades mercantiles como la venta y compra de

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 18 de noviembre de 2021, expediente 49.197, M.P. Alberto Montaña Plata.

⁵⁶ Debe señalarse que en términos de lo previsto en el artículo 10 del Código de Comercio, los comerciantes son personas que se ocupan, de manera profesional, habitual y no ocasional, del ejercicio de actividades que la ley considera mercantiles, por lo que tal cualidad se da por la reiteración sistemática y prolongada en el ejercicio del comercio, cuyo móvil es el ánimo de lucro en tales operaciones.

Para todos los efectos legales, se presume que una persona tiene el carácter de “*mercader*” en los siguientes eventos: (i) cuando la persona se halle inscrita en el registro mercantil, pues mediante esta conducta se está cumpliendo con uno de los deberes de los comerciantes; (ii) cuando tenga un establecimiento de comercio abierto, hecho que igualmente demuestra el ejercicio habitual del comercio por parte del titular de los bienes organizados; y, (iii) cuando se anuncie al público como comerciante por cualquier medio, lo cual es indicativo de que la persona tiene tal calidad y desea que ésta sea conocida por terceros -*artículo 13 ibidem*-.

El artículo 19 del Estatuto Mercantil prescribe los deberes que la ley impone, de manera general, a la totalidad de los comerciantes, así: (i) matricularse en el registro mercantil; (ii) inscribir en el registro mercantil todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esa formalidad; (iii) llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales; (iv) conservar, con arreglo a la ley, la correspondencia y demás documentos relacionados con sus negocios o actividades.



insumos para su abastecimiento, evento que ratificó la señora Astrid de las Nieves Carrillo Flórez.

El artículo 515 del CC prevé que un establecimiento de comercio es el conjunto heterogéneo y organizado de bienes utilizados por el comerciante para desarrollar una actividad económica enderezada a la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios; dada su destinación, conforma una unidad que permite su negociación en bloque⁵⁷. Los componentes de un establecimiento varían según sea la actividad económica que se explote, por lo que para la formación no es necesario que concurren todos los elementos, sino aquellos que se consideran esenciales para desarrollar su objeto social, por ejemplo, la matrícula del comerciante y su conjunto organizado de bienes que se lleva al registro mercantil, elementos que fueron acreditados por la parte actora⁵⁸.

Ciertamente, se advierte que, para la constitución del establecimiento de comercio aludido, dedicado al expendio de artículos de consumo: víveres y abarrotes, el señor Luis Eduardo Miranda Castro le asignó un nombre comercial, renovó su matrícula mercantil el 17 de marzo de 2009 y almacenó mercancía en un local para desarrollar su objeto social.

Así, es evidente que él tenía un establecimiento de comercio, el cual, al margen de que se desconozcan sus inventarios totales o si la pérdida de las mercancías que comercializaba se incineró total o parcialmente, no se puede negar que se afectó por la conflagración, todo lo cual comporta un daño cierto, personal y directo.

7. Imputación

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado **(i)** la existencia de un daño antijurídico; y **(ii)** la imputación de éste al Estado.

⁵⁷ Hacen parte del establecimiento de comercio, entre otros: (i) la enseña o nombre comercial y las marcas de productos y servicios, signos distintivos que identifican al establecimiento; (ii) los derechos sobre investigaciones o creaciones industriales o artísticas, que se utilicen en las actividades del establecimiento - patentes, modelos de utilidad y derechos de autor, respectivamente-; (iii) las mercancías en almacén o en proceso de la elaboración, los créditos y los demás valores similares; (iv) el mobiliario y las instalaciones; (v) los contratos de arrendamiento y, en caso de enajenación, el derecho al arrendamiento de los locales en que funciona si son de propiedad del empresario, y las indemnizaciones que, conforme a la ley, tenga el arrendatario; (vi) el derecho a impedir la desviación de la clientela y a la protección de la fama comercial; y, (vii) los derechos y obligaciones mercantiles derivados de las actividades propias del establecimiento que no hayan sido contraídos *intuitu personae* en consideración a su titular -artículo 516 *ibidem*-.

⁵⁸ Según el artículo 33 del CC este se debe renovar anualmente con el fin -entre otros- de verificar cualquier modificación que haya sufrido la información consignada al momento de matricularse o, simplemente, para constatar que la misma conserve su vigencia.



En lo que aquí interesa, la imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado.

En ese sentido, en lo atinente a la imputación fáctica o también llamado nexo causal, debe precisarse que constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, a partir del cual se determina el origen de un específico resultado, que se adjudica a un obrar *-acción u omisión-*, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando, dado que pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana.

Por su parte, la denominada imputación o atribución jurídica supone establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes regímenes de responsabilidad que ha construido la jurisprudencia, a saber, la falla del servicio, el riesgo excepcional o el daño especial⁵⁹.

7.1. Imputación fáctica: nexo causal

Según se precisó, para que se estructure la responsabilidad patrimonial del Estado, se debe verificar, en primer lugar, si la parte actora demostró plenamente el vínculo entre la conducta generadora de un efecto (acción u omisión) y el daño alegado.

La Sala parte por señalar que la ocurrencia del incendio no es objeto del debate, de ahí que lo que se debe preguntar es si éste provino o tuvo relación directa con la planta eléctrica de ACMP de la entidad bancaria.

De manera preliminar y, contrario al razonamiento del *a quo*, la Subsección califica como negativa la respuesta a ese cuestionamiento, ya que las pruebas obrantes en el plenario no dan certeza de que la pérdida de los bienes de la unidad comercial “*Bodega y Supermercado La Siempre Viva*” fue causada por problemas relacionados con la planta eléctrica de Banagrario S.A.

De los informes de la Policía y del Cuerpo de Bomberos de Chinácota, así como de las declaraciones de los señores Alberto Gómez Martínez y José Orestes Giraldo Gutiérrez, se resalta, como dato relevante, que percibieron una columna de humo

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2023, expediente 63.197, M.P. María Adriana Marín.



que salía de la parte posterior de la edificación “*por donde se encuentra la planta eléctrica del banco*”.

Para esta Corporación, el hecho de que se hubiera observado humo en la parte externa del banco y por donde se encontraba instalada la planta eléctrica, *per se*, no prueba que el incendio inició allí, mucho menos que fue debido a deficiencias de ese elemento.

Por el contrario, la Sala advierte que el informe de la empresa Service Business E.U. y la inspección judicial practicada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinácota dan cuenta de que las paredes interiores de la caseta donde se hallaba la planta eléctrica no presentaban trazas de humo y la caneca de almacenamiento de combustible no tenía signos de fuego, ya que existía “*remanente de ACPM*”. Esto impide sostener que al interior de la caseta se originó el fuego y que el combustible de la planta dio origen al mismo.

Ahora, la juez verificó que la planta estaba deteriorada; empero, esa afirmación modo alguno significa que estuviera quemada o afectada por el fuego, tanto así que describió que la pintura verde que la cubría se mantuvo intacta y “*no tuvo daños por efecto del fuego*”, lo que se logra validar con las fotografías que anexó el perito Carlos Humberto Solano Espinosa. Asimismo, la funcionaria mencionó que había unos trozos de madera quemados, pero que “*al parecer pertenecían al techo que cubría el espacio en el que actualmente se presenta una reja con candado*”, aspecto que resulta razonable, en tanto el incendio afectó el local comercial del lado, pero no despeja la duda sobre la detonación del incendio.

Si bien en el último informe se menciona que “*la acometida eléctrica quedó bastante afectada*”, lo cierto es que se indica que fue “*producto de su exposición al fuego*”, circunstancia que tampoco permitiría asegurar que la conflagración devino de fallas en el circuito eléctrico interno de la planta. Es decir, de esa premisa, únicamente, se deriva que una parte del cableado eléctrico sufrió afectación, en razón de la exposición externa de las llamas y no se puede aseverar lo contrario, toda vez de que se dejó constancia de que “*los cables del sistema eléctrico de la planta se encuentran en buen estado*”, conclusión que se refuerza con lo registrado en la inspección judicial, diligencia en el que se observó el tablero de control y la batería de la planta.

De otra parte, el dictamen pericial que se practicó como prueba anticipada tampoco le proporciona a la Sala un escenario de certeza sobre el factor que desencadenó el incendio, ya que, aunque se identifican diversos riesgos en el área donde se ubica



la planta eléctrica, a saber, químicos, locativos y eléctricos, lo que también puso de presente el señor Luis Ramón Alvarado Galvis y la señora Astrid de las Nieves Carrillo Flórez, no hay forma de calificar que alguno de ellos o todos originaron la conflagración. Ese escrito no es conclusivo, solo plasma que dichos factores pueden llegar a ocasionar una conflagración; sin embargo, no deja de ser una probabilidad.

La Sala no desconoce que el perito adujo que el combustible y los empalmes de la planta *“sin protección”* ubicados cerca a los ductos que comunican el local vecino podían tener alta incidencia para provocar un incendio; empero, no resuelve el interrogante de cómo se produjo el siniestro, máxime cuando no hubo combustión del ACPM y el circuito eléctrico interno de la planta no estaba destruido.

Idéntica conclusión se predica de la prueba testimonial, porque no le facilita a la Subsección conocer a ciencia cierta de qué manera inició el incendio.

En primer lugar, el señor Alberto Bohórquez Gómez manifestó que el interior del lugar donde se hallaba la planta eléctrica de ACPM no tenía señales de humo y no fue destruida, tanto así que ni siquiera los cables eléctricos de la misma o los galones de combustible se consumieron, evento que concuerda con el informe y la diligencia de inspección judicial. Entonces, no se puede convalidar la tesis de la parte actora, según la cual ese elemento fue el causante de la conflagración. De hecho, llama la atención de la Sala que la planta no se hubiera quemado o afectado y aun así tuviera la potencialidad de destruir el local vecino, de ahí que la parte actora debía probar de qué forma se desencadenó el incendio que afectó su local comercial.

En segundo término, el señor Alberto Gómez Martínez indicó que tuvo conocimiento de la situación, no porque fuera testigo presencial, sino en virtud de lo narrado por los subordinados, quienes, en todo caso, lo único que comentaron fue que vieron *“mucho humo por la parte posterior del banco”*, pero ningún agente comunicó la causa del incendio. Aclaró que cuando amaneció sí estuvo en el lugar y él mismo revisó el área donde está la planta eléctrica del banco y constató que el incendio no había afectado la planta tanto como la bodega *“Siempre Viva”*, solo unos cables y un techo de madera, lo que no resulta útil para afianzar que el incendio provino de la planta.

Por su parte, la señora Astrid de las Nieves Carrillo Flórez expresó que observó humo por un corredor que queda en la parte trasera del supermercado, pero, en



esencia, no supo qué fue lo que le pasó, al punto de que calificó que no tuvo conocimiento si la planta eléctrica sufrió o no daños por el efecto directo del fuego.

En igual sentido, el señor Luis Ramón Alvarado Galvis apreció que *“el rinconcito por ese pasillo que hay detrás del Banco”* había llamas, *“estaba prendido el techo que hay como para allá para la bodega La Siempre viva”* y que *“por comentarios de las personas, el incendio se debió al poco mantenimiento de la planta”*; sin embargo, la referencia de indicar que el humo salía por el corredor del banco no explica que la conflagración proviniera de la planta eléctrica y, en todo caso, su testimonio genera dudas, porque señaló, sin dubitación, que *“se quemó todo”* y eso se opone al conjunto de pruebas hasta aquí valoradas.

El señor José Orestes Giraldo Gutiérrez declaró que *“se veía el incendio en la parte del fondo que colinda con el negocio de la parte del señor Luis Miranda”* y que tenía entendido por los dichos de terceros *“que fue un corto circuito en la esquina del lote de propiedad del Banco”*, sin que esa afirmación tenga soporte probatorio.

En suma, para la Sala, la parte actora no probó el nexo causal, pues no se tiene certeza de la forma en la que se originó el incendio que afectó los bienes que reposaban en la bodega donde desarrollaba actividades comerciales.

Finalmente, la Subsección debe mencionar que no puede replicar la conclusión del juez de primer grado referente a que el *“descuidó en el mantenimiento de la planta eléctrica (...) propició el incendio”*, en la medida en que no niega que el lugar donde estaba la planta no tenía condiciones óptimas de aseo, pero no tiene elementos para definir que ese componente produjo el incendio. La única prueba que incluye este factor como foco de riesgo es el dictamen pericial que se practicó como prueba anticipada; no obstante, lo plantea desde la óptica de una mera posibilidad.

Esta Corporación descarta la existencia de indicios que permitan superar el nexo de causalidad, porque que no dispone de hechos indicadores⁶⁰. La percepción de

⁶⁰ La Sala ha precisado: *“los indicios son un medio de prueba que tiene como elementos: el hecho indicador; la inferencia lógica y el hecho indicado. Así mismo, establece que la prueba debe cumplir los siguientes requisitos: (i) los indicios deben estar comprobados directamente, (ii) analizados críticamente, (iii) ser independientes, (iv) ser varios, si son contingentes, (v) concordantes (vi) las inferencias lógicas deben ser convergentes (apuntar al mismo sentido o conclusión) y (vii) las conclusiones deben ser inmediatas.*

De otra parte, la doctrina ha señalado una serie de requisitos para que los indicios puedan conducir a un hecho inferido con el grado lógico suficiente que permita al juez establecer la probabilidad determinante o la certeza sobre un supuesto fáctico; dichos elementos son los siguientes:

a. Los indicios deben hallarse, desde luego, comprobados y esta comprobación necesita de pruebas directas, lo que no obsta para que la prueba pueda ser compuesta, utilizándose, al efecto, pruebas directas imperfectas, o sea, insuficientes para producir, cada una por separado, plena prueba. Adicionalmente, es válido afirmar que el hecho indicador, a su vez, no puede ser la consecuencia de un indicio previo (hecho inferido), ni tampoco puede estar constituido por un conjunto de hechos inferidos (sumatoria de indicios previos).

b. Los indicios deben haber sido sometidos al análisis crítico, encaminado a verificarlos, precisarlos y



humo cerca de la planta o de la falta de mantenimiento de ésta no se pueden tener como tal, pues se acreditó que ese elemento no sufrió daños estructurales o afectación y menos el interior del lugar en el que se hallaba, luego la inferencia lógica conduciría a sostener que la conflagración no inició allí.

Para cerrar, la Sala resalta que, en el caso particular, el juez no puede resolver “*las dudas probatorias*” a favor de la parte demandante, porque estaría desconociendo la garantía de imparcialidad que debe orientar sus actuaciones y decisiones y menos puede exigirle que sea quien supla la carga de probar los elementos que configuraban la responsabilidad del Estado, dado que estaría asumiendo el rol de parte.

De esta manera, se tiene que los actores no cumplieron con la carga probatoria que les asistía de acreditar el nexo causal, en atención a lo previsto en el artículo 177 del CPC, situación que, de contera, restringe la continuación del juicio de atribución jurídica que genere la obligación de indemnizar perjuicios por tal aspecto.

No está demás señalar que no hay lugar a revisar la omisión en la que pudo incurrir el Cuerpo de Bomberos de Chinácota para controlar el incendio de cara al daño invocado, en tanto la entidad no fue vinculada en este asunto.

En este estado de cosas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

8. Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad

evaluarlos, análisis del cual deberán haber salido provistos con la etiqueta de graves, medianos o leves.

c. Los indicios deben ser independientes en varios sentidos. Primero, en cuanto no deben contarse como indicios distintos los que tienen el mismo origen respecto a su hecho indicador; en segundo lugar, tampoco deben considerarse como diferentes los que constituyan momentos o partes sucesivas de un solo proceso o hecho accesorio.

d. Si los indicios tienen el carácter de contingentes (aquéllos cuyo efecto dado puede tener varias causas probables), deben ser varios, en la medida en que su orden numérico otorga una mayor probabilidad respecto de su grado concluyente y, por ende, al nivel de probabilidad o certeza que otorgan.

e. Deben ser concordantes, esto es, que se ensamblen entre sí de tal manera que puedan producir un todo coherente y natural, en el cual cada hecho indicador tome su respectiva ubicación en cuanto al tiempo, lugar y demás circunstancias.

f. Las inferencias lógicas deben ser convergentes, es decir, que todas reunidas no puedan conducir a conclusiones diversas.

g. Las conclusiones deben ser inmediatas, lo cual debe entenderse en el sentido de que no se haga necesario llegar a ellas a través de una cadena de silogismos” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de junio de 2008, expediente 16398, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, decisión reiterada el 24 de octubre de 2016, expediente 38.555, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico).



Radicación: 54001-23-31-000-2010-00456-02 (62.080)
Actor: LUIS EDUARDO MIRANDA CASTRO Y OTROS
Demandado: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.
Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

con lo establecido en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 18 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y, en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma 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 enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF