

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

**Bogotá D.C., dos (2) de mayo de dos mil trece (2013).**

**Radicación: 88001 23 31 000 2002 00168 01**  
**Interno: 26207**  
**Actor: MARIANO ENRIQUE PEDRAZA PIÑEROS**  
**Demandado: DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,**  
**PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**  
**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

**Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia de 23 de octubre de 2003, dictada por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que dispuso:**

***“PRIMERO: Niéganse las pretensiones de la demanda.***

***“SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas.***

***“TERCERO: Archivar el expediente una vez en firme esta providencia y devolver al interesado el remanente de los dineros consignados para gastos ordinarios del proceso” (negritas dentro del texto, fl. 176 C. ppal.).***

**A N T E C E D E N T E S**

**1. La demanda**

El 10 de octubre de 2002, el señor Mariano Enrique Pedraza Piñeros demandó al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de que se le declarara *“administrativa y extracontractualmente responsable”* por la *“falla en la prestación del servicio público esencial del Cuerpo Oficial de Bomberos”*, al atender el incendio que se presentó el 20 de febrero del mismo año –en San Andrés–, en el que resultó incinerado su establecimiento de comercio denominado *“Importaciones Marvic”*.

**1.1** Según los hechos de la demanda<sup>1</sup>, el establecimiento de comercio se encontraba ubicado en una bodega del sector “School House” y tenía por objeto la “venta de electrodomésticos importados”. Se afirma que, el 20 de febrero de 2002, siendo aproximadamente las 00:25, se generó un incendio en uno de los establecimientos del segundo piso (denominado Támesis), el cual se propagó hasta la bodega de abajo –primer piso–, donde funcionaba el establecimiento del actor.

Se aduce que el demandante ocupaba la bodega en calidad de tenedor, en virtud de un “contrato verbal de subarrendamiento” celebrado con el señor Eligio Atencio Pantoja y que dicho incendio le generó una serie de perjuicios morales y “económicos”, pues su negocio quedó completamente destrozado.

De otra parte, el actor arguye que hubo falla en la prestación del servicio por parte del Cuerpo Oficial de Bomberos de San Andrés, pues éste “no cuenta con los equipos para evitar y controlar un incendio”; así, adujo que la entidad demandada atendió la conflagración con una máquina y cinco trabajadores, lo cual, según él, resultó insuficiente para atender la conflagración.

Por último, sostuvo que la entidad demandada violó el artículo 2 de la Ley 322 de 1996<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que es “...deber del Estado asegurar su prestación eficiente [se refiere al servicio público de prevención y control de incendios] a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios”; asimismo, adujo que se violó el artículo 110 de la Resolución 241, del 21 de febrero de 2001<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que no satisface los requisitos mínimos establecidos para la categoría “C”, en la cual se encuentra el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**1.2** Como consecuencia de la anterior declaración, la parte actora solicitó que se pagara, por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 1500 gramos de oro fino y, por concepto de daños materiales, “una suma superior a los \$360'000.000.00” (fl. 56 C. 1).

## **2. Trámite procesal y sentencia de primera instancia**

---

<sup>1</sup> Folios 58 a 63 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Reglamento General Administrativo Operativo y Técnico del Sistema Nacional de Bomberos”.

**2.1** El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina contestó la demanda extemporáneamente (escrito obrante a folios 72 a 76 del cuaderno 1)<sup>4</sup>.

**2.2** Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al representante del Ministerio Público, para que rindiera su respectivo concepto (auto del 16 de junio de 2003, fl. 147 cdno.1).

La parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda (fl. 149 a 155 C.1); sin embargo, agregó que, *“por no haber sido tachadas de falsas, ni controvertidas por la entidad demandada las pruebas aportadas en la demanda, éstas han de tenerse como plena prueba y evaluarse dentro de los principios de la Sana (sic) crítica”*<sup>5</sup>.

A su turno, la parte demandada indicó que, la prestación del servicio por parte del cuerpo oficial de bomberos fue oportuna, *“...al igual que el apoyo recibido por parte de las máquinas de bomberos de la Aeronáutica civil, Defensa Civil Colombiana, Policía Nacional, carrotanque Hotel Dorado y Fuerza Aérea Colombiana”*. También señaló que no se le podía atribuir responsabilidad alguna, dado que los agentes que intervinieron lo hicieron para *“controlar la conflagración evitando que se extendiera a edificaciones contiguas, ya que su propagación es muy rápida por el material en que están contruidos (sic) estos (sic) y por la presencia del viento”*<sup>6</sup>.

Adicionalmente, aseveró que *“el Estado debe responder cuando la actividad peligrosa de la que es responsable es la causa del daño, cuya indemnización se reclama”* y no cuando, *“como en el presente caso, aparece acreditado que el perjuicio no fue ocasionado por la realización de un riesgo de la actividad peligrosa ejercida por la entidad demandada, sino por el hecho exclusivo de las víctimas”*<sup>7</sup>.

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

**2.3 Mediante sentencia de 23 de octubre de 2003, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina negó las pretensiones de la demanda, pues –a su juicio– los daños sufridos por el demandante tenían “...como causa un suceso imprevisto que partió desde el interior de la misma edificación ocupada por la bodega, cuyas estructuras en madera**

---

<sup>4</sup> Mediante auto de 10 de marzo de 2003, el Tribunal *a quo* dispuso *“no oye el escrito de contestación de la demanda”*, folio 86 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folio 155 del cuaderno 1.

<sup>6</sup> Folio 157 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Folio 158 ibíd.

*fueron fácil presa de las llamas desde mucho antes que se solicitara la intervención del cuerpo de bomberos”<sup>8</sup>.*

Igualmente, el Tribunal expresó que la obligación de la entidad demandada, en la prevención y extinción de incendios, debía entenderse dentro de lo que razonablemente se espera *“sea la intervención del cuerpo de bomberos acorde con las circunstancias de cada caso particular”*; al respecto, se indicó:

*“... No puede hablarse de una falla en el servicio de bomberos que hubiese sido determinante en la producción del daño, pues no puede echarse de menos que al tratarse de una estructura en madera, material de alta combustión, aunada a la clase de elementos que en dicho lugar se almacenaban, como eran licores y aparatos electrodomésticos, y el hecho de que las llamas era alimentadas por las fuertes brisas que soplaban esa noche, según lo afirmaron varios declarantes, era de esperarse que la conflagración se expandiera rápidamente”<sup>9</sup>.*

Por último, ante el hecho falente de la *“falta de agua”*, el Tribunal advierte la situación real de la Isla, en lo que tiene que ver con el suministro de este líquido, *“ya que no se cuenta con un servicio de acueducto permanente con el que se pueda (sic) abastecer en forma inmediata... las exigencias de agua que requiera el carrotanque de bomberos ante una conflagración de tan altas proporciones como a la que ocupa el caso sub iudice (sic)”<sup>10</sup>.*

### **3. Recurso de apelación y trámite procesal de segunda instancia**

**3.1 Inconforme con la decisión anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante auto de 13 de noviembre de 2003 (fl. 130 C.1). El objeto de dicho recurso se sintetiza así:**

**En primer lugar, la parte actora cuestionó la actividad probatoria desplegada por el Tribunal a quo, toda vez que, a su juicio, *“el proveído recurrido sólo se detuvo en cuestionar el advenimiento de las pruebas legalmente recaudadas”*; en este sentido, adujo que los testigos *“jamás relacionaron que la expansión de las llamas se debió a la falta de agua,***

---

<sup>8</sup> Folio 175 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Folio 174 del cuaderno 1.

<sup>10</sup> Folio 175 del cuaderno 1.

*como lo quiere hacer ver la sala de decisión*"; además, agregó que estaba demostrada la *"llegada tardía de los bomberos"*, los cuales *"no llevaron los aditamentos propios"* y no contaron *"con las máquinas y el personal ... de que habla la norma"* (artículo 110 de la Resolución 241, del 21 de febrero de 2001).

En segundo lugar, el recurrente sostuvo que se violentó el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto *"las pruebas aportadas, ordenadas y recaudadas, debieron analizarse y evaluarse en todo su contexto"*, lo cual, según él, no sucedió en el presente asunto.

Finalmente, en dicho recurso se expresó que la parte actora se encontraba legitimada en la causa por activa, toda vez que se había demostrado *"...que es el propietario del establecimiento de comercio consumado por la conflagración"* (fls. 120 a 129 del cuaderno principal).

3.2 Posteriormente, se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto<sup>11</sup>; no obstante, según informe secretarial obrante a folio 138 del cuaderno principal, *"las partes y el Ministerio Público guardaron silencio"*.

## CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala determinar si la entidad demandada es responsable por la falla en la prestación del servicio de *"prevención y control de incendios"*, por parte del Cuerpo Oficial de Bomberos de San Andrés –Isla–, teniendo en cuenta que este es un servicio público y que es *"deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional"* (art. 2 de la Ley 322 de 1996).

### I. Competencia

**Las normas de asignación de competencia que rigen la actuación, teniendo en cuenta la fecha de interposición del recurso de apelación (6 de**

---

<sup>11</sup> Auto de 26 de marzo de 2004, obrante a folio 137 del cuaderno principal.

noviembre de 2003<sup>12</sup>), son las previstas en el Decreto 597 de 1988, conforme al cual, para que el proceso tuviera vocación de doble instancia, la cuantía debía exceder de \$26'390.000.00 (en el presente asunto, la pretensión mayor asciende a \$360'000.000.00, fl. 55 cdno. 1).

## II. Análisis de la Sala

La Ley 322 de 1996<sup>13</sup> (derogada por la Ley 1575, del 21 de agosto de 2012<sup>14</sup>) dispuso que la prevención, el “control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones de bomberos” son “un servicio público esencial a cargo del Estado”, el cual está llamado a “asegurar su prestación eficiente” en el territorio nacional, “en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios”; además, según la norma en cita, es obligación de las entidades territoriales “la prestación del servicio a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios”<sup>15</sup> (art. 2 de la ley *ejusdem*).

Ahora, el artículo 8 de la Ley 47 de 1993, “*por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*”<sup>16</sup>, establece que, mientras se crean municipios en el departamento de San Andrés, el ejercicio de “funciones municipales”, estará a cargo de la administración departamental, “*a través del Gobernador y de la Asamblea Departamental*”; así, pues, la entidad territorial demandada es la llamada a responder por las actuaciones y daños que llegue a causar, en desarrollo de sus funciones, su Cuerpo Oficial de Bomberos, en tanto que, como se acaba de señalar, tiene la obligación legal de asegurar la prestación eficiente de dicho servicio público.

### Valoración probatoria y examen del caso individual

**1. Con las pruebas válidamente practicadas en el plenario, la Sala encuentra acreditado el daño alegado por la parte actora, consistente en la incineración del establecimiento de comercio denominado Importaciones**

---

<sup>12</sup> Folio 129 del cuaderno principal.

<sup>13</sup> “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>14</sup> “*Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*”.

<sup>15</sup> Según el artículo 7 de la citada Ley 322, el Cuerpo Oficial de Bomberos son “*los que crean los concejos distritales, municipales y quien haga sus veces en las entidades territoriales indígenas para el cumplimiento del servicio público a su cargo en su respectiva jurisdicción...*”; por su parte, los Cuerpos de Bomberos Voluntarios “*son Asociaciones Cívicas, sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica, reconocidos como tales por la autoridad competente*”.

<sup>16</sup> Modificada por la Ley 99 de 1993.

Marvic, ubicado en la "avenida Francisco Newball No. 4 - 20" del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>17</sup>. Tal hecho se encuentra demostrado con el informe del 21 de febrero de 2002, rendido por el Comandante del Cuerpo Oficial de Bomberos de San Andrés -Isla-, en el cual se consignó (transcripción que corresponde al texto que obra en el expediente, incluso con errores):

*"El día 20 de febrero del presente año siendo aproximadamente las 00:25 horas se recibe llamada de la Policía Nacional informando incendio en el establecimiento comercial denominado Támesis diagonal Torre de Control (Aeropuerto).*

*"Se atendió de inmediato con la máquina No. 05 el comandante de la estación y todo el personal en turno. Al llegar al lugar de los hechos varios locales comerciales se encontraban totalmente bajo llamas.*

*"Inmuebles de propiedad de:*

- 1. Establecimiento comercial denominado Támesis, de propiedad de Bohórquez Oliveros Ltda.*
- 2. Caribe Cargo Ltda., de propiedad de Eligio Atencio identificado con cédula de ciudadanía No. 73.103.350 de Cartagena.*
- 3. Importadora Marvic de propiedad de Mariano Pedraza identificado con cédula de ciudadanía No. 19.358.063 de Bogotá.*
- 4. Billares Támesis de Propiedad de Bohórquez Oliveros Ltda.*

*"El incendio se inició en una habitación del segundo piso sector (noreste) junto a las bodegas de la empresa de Aerorepública. La voz de alarma fue tardía ya que las trabajadoras sexuales del establecimiento Támesis segundo piso, se encontraban en el salón principal, ubicado al lado opuesto de donde se originó la conflagración (noreste). Las llamas se desarrollaron rápidamente con gran intensidad debido a los materiales sólidos inflamables utilizados en la construcción sobre el segundo piso:*

- 1. Techo en madera,*
- 2. Divisiones de cada habitación en hojas de triplex en madera liviana,*
- 3. Pisos en madera,*
- 4. Depósitos de licor, etc.*

*"Todos estos combustibles sólidos y líquidos, oxigenados por las fuertes brisas marinas que soplaban a la hora de los hechos, aceleraron el proceso de combustión consumiendo rápidamente los inmuebles en mención. El cuerpo de bomberos del Departamento en el proceso de extinción de llamas cortando el avance de la conflagración hacía el local comercial denominado Bodega Cartagena y a viviendas vecinas ubicadas en la parte sur de donde se inició el incendio. El proceso de extinción y enfriamiento duró aproximadamente cuatro horas y media (4 1/2), para este proceso se utilizaron aproximadamente 10.000 galones de agua.*

*"CAUSAS: Debido al consumo total de maquinarias, equipos eléctricos, bienes muebles e inmuebles, magnitud y rapidez con que se*

---

<sup>17</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

*desarrollaron las llamas, no se han podido establecer las causas” (resalta y subraya la Sala, fls. 31 a 32, c.1).*

1.1 Lo anterior se encuentra corroborado con la denuncia penal que instauraron los señores Eligio Atencio Pantoja y Mariano Enrique Pedraza Piñeros, en la cual se expresa (se transcribe tal cual, inclusive con errores):

“El día martes 19 de febrero de 2002, siendo aproximadamente las 9 PM, según informaciones recibidas, se inició un incendio en el estadero denominado Billares Támesis, situado en la Bodega contigua a las nuestras, cuya conflagración no pudo ser controlada por los propietarios del estadero y sólo a las 12:00, fue que decidieron llamar al cuerpo de bomberos de la ciudad, y según las versiones ello trajo como consecuencia que el incendio se extendiera hasta nuestras bodegas, las cuales se encontraban cerradas, dado que nuestra actividad comercial se lleva a cabo en el día, máximo hasta las 6:30 PM<sup>18</sup>.

“(…).

“No entendemos como (sic) puede observarse un incendio, bien sea por un corto circuito, o por causas diferentes y estando presente en el lugar donde se inicia, no llamaron de inmediato al Cuerpo de Bomberos para que éstos sofocaran las llamas, sino que trataron de hacerlos ellos y permitir que las llamas se extendieran, donde se denota que el cuerpo de bomberos no fue lo suficientemente diligente para evitar que el incendio se siguiera extendiendo”<sup>19</sup> (subraya la sala).

1.2 También se encuentra acreditado que el establecimiento de comercio denominado Importaciones Marvic era propiedad del señor Mariano Enrique Pedraza Piñeros y que su objeto era el “comercio de electrodomésticos y artículos para el hogar”<sup>20</sup>, según consta en el certificado expedido por la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia.

2. Constatada la existencia del daño, la Sala abordará el análisis de imputación dirigido a establecer si el mismo deviene imputable o no a la entidad demandada, teniendo en cuenta –en los términos del recurrente– que la falla en el servicio se fundamenta en la ineficiente prestación del servicio, por parte de su Cuerpo Oficial de Bomberos.

2.1 Respecto de las circunstancias en que se produjo el incendio, el señor José del Carmen Gutiérrez Ternera señaló:

*“En las primeras horas del 20 de febrero de 2002 fui enterado por la voz de auxilio de los vecinos de las bodegas..., donde los señores Eligio Atencio y Mariano Pedraza tenían*

---

<sup>18</sup> Folio 34 del cuaderno 1.

<sup>19</sup> Folio 35 ibídem.

<sup>20</sup> Folio 6 del cuaderno 1.



centrado (sic) sus operaciones. Cuando hicieron presencia los bomberos ya habían transcurrido alrededor de 15 o 20 minutos, tiempo suficiente que el fuego tuvo para expandirse por las bodegas antes mencionadas. Al estos señores hacer presencia carecían de los elementos principales, como agua, equipos de protección (máscaras, guantes, escaleras), prueba de ello es que uno de los integrantes del cuerpo de bomberos tuvo que ser trasladado a una de las ambulancias allí presentes para ser atendido luego de estar a punto de perecer por estar asfixiado. (...). **PREGUNTADO:** Diga el declarante si cuando usted llegó al sitio de la conflagración ya se encontraba el cuerpo de bomberos o si por el contrario aún no habían llegado? **CONTESTO:** aún no llegaban, pese a que ya se les había avisado, tardaron unos 15 o 20 minutos y cuando llegaron, lo hicieron sin agua por lo que tuvieron que esperar para que un carrotanque se los suministrara, tiempo valioso que se perdió, pues si los bomberos hubieran traído el agua el incendio no hubiera tenido tales dimensiones. **PREGUNTADO:** Diga el declarante con cuántas máquinas llegó el cuerpo de bomberos para tratar de apagar la conflagración. Si recuerda el número de personas que venían a prestar ayuda? **CONTESTO:** No recuerdo el número de personas, pero en el incendio solo hicieron presencia una máquina y un carrotanque. **PREGUNTADO:** Diga el declarante si los bomberos venían con el equipo propio de ellos, como es botas, uniformes, máscaras y demás a efectos de resguardar sus vidas? **CONTESTO:** No, como anteriormente mencioné carecían de los elementos primordiales para atender este tipo de emergencias, como máscaras, escaleras y agua, irregularidades por las cuales uno de los bomberos se estaba asfixiando y como lo mencioné anteriormente, tuvo que ser atendido en una de las ambulancias que se encontraban allí presentes” (fl. 109 a 111, c. 1).

**2.2** Al preguntársele sobre la forma cómo sucedieron los hechos, el señor Jaime Alberto Oviedo Tirado afirmó:

“...Estuve allí cuando se estaba quemando, llegamos primero que el cuerpo de bomberos para ver en qué podíamos ayudar pero era imposible porque las llamas estaban muy sofocadas. Como a la hora de iniciado el incendio fue que llegaron los bomberos. (...). **PREGUNTADO:** Tiene usted conocimiento de la hora aproximada en que se inició el incendio en la bodega ubicada diagonal al aeropuerto, vía Canteras y qué le ocasionó? **CONTESTO:** sí, eso fue más o menos a la una de la mañana, se dice que a causa de un corto circuito en los alambres pelados que se encontraban en la parte de arriba del establecimiento denominado Támesis. **PREGUNTADO:** Manifieste al Despacho cómo fue el servicio que prestó el cuerpo de bomberos al llegar al lugar? **CONTESTO:** El servicio de bombero fue muy malo, no llevaron caretas ni guantes, el carro lo llevaron vacío, no iba lleno de agua, más bien quien colaboró más fue el carro de bomberos de la Aeronáutica Civil y un carrotanque que mandó el Hotel el Dorado. (...). **PREGUNTADO:** Diga el declarante con cuántas máquinas llegó el cuerpo de Bomberos para tratar de apagar la conflagración. Si recuerda el número de personas que venían a prestar ayuda? **CONTESTO:** una sola máquina, el chofer y tres (3) ayudantes, no había más nadie. **PREGUNTADO:** Diga el declarante si los bomberos venían con el equipo propio de ellos, como es botas, uniformes, máscaras y demás a efectos de reguardar sus vidas? **CONTESTO:** No traían ese equipo, venían a la deriva, a lo que Dios quisiera. Uno de ellos por no traer la máscara se estaba asfixiando con el humo y tuvieron que sacarlo y llevarselo en la ambulancia” (fl. 112 a 113, c. 1).

**2.3** Por su parte, el señor Never Eusebio Uparela Ricardo, quien se encontraba trabajando “como a 150 metros” del sitio llamado Támesis, manifestó:

*“En el instante yo corrí para esos lados pero ya estaba la policía y no me dejaron pasar (...). En ese momento comenzó a llegar el cuerpo de bomberos, como media hora después de iniciado el incendio pero realmente no era mucho lo que podían hacer y en realidad no los veía con implementos como para sofocar un incendio, pues no llevaban máscaras, ni chalecos, después fue que empezaron a ponerse los chalecos”<sup>21</sup>.*

Luego, al preguntársele –al mismo deponente– sobre cómo fue el servicio prestado por el cuerpo de bomberos durante la conflagración, respondió:

*“Pésimo, los bomberos no llegaron a tiempo, más o menos 25 o 30 minutos después de que se inició el incendio, como comenté anteriormente no llegaron con los implementos adecuados como para apagar un incendio así, pues no tenían máscaras, no les vi guantes, no tenían chalecos. (...). Máquinas solo vi una y personas no sé porque uno los conoce si hubieran llegado uniformados como bomberos pero llegaron vestidos normalmente”<sup>22</sup>.*

**2.4** A su turno, el señor Fernando Mayorga Muñoz declaró:

*“Cuando yo llegué, estaba comenzando el incendio no habían bomberos todavía, estaban los bomberos de la Aeronáutica echándole agua desde la parte de atrás del muro, la hora realmente no recuerdo, pero era cerca de medianoche. Luego yo me fui a buscar al dueño de las bodegas y eso, cuando regresé ya estaban los bomberos pero no sé a qué horas llegaron, también carrotanque y policía. Yo en esa correndilla me gasté como 30 minutos. Cuando llegué el bombero estaba trabajándole al incendio y estaban los del aeropuerto, estaban las mangueras extendidas y todo. Los bomberos estaban vestidos normalmente, con botas y un suéter plástico que ellos siempre usan, no me di cuenta de que llevaran máscaras ni nada de eso y solo había un carro... Cuando yo llegué con mi señora no habían llegado [se refiere al Cuerpo Oficial de Bomberos de la entidad demandada], yo llegué muy rápido tan pronto vi el humero, el único que estaba allí era el bombero de Aerocivil amortiguando la candela, pero había mucha brisa y el agua no alcanzaba a llegar (...)”<sup>23</sup>.*

Y, al preguntársele sobre la cantidad de máquinas con que contaba el Cuerpo Oficial de Bomberos del departamento de San Andrés, contestó: *“Había una sola máquina y unos cinco o seis bomberos, luego eso se llenó mucho de gente y no me di cuenta si llegaron más. Eso se llenó de carrotanques pero particulares...”<sup>24</sup>.*

**2.5** La señora Nancy Cecilia Reyes Dimas manifestó:

*“Llegaron como a los quince minutos de que nosotros llegáramos [se refiere a la llegada del Cuerpo Oficial de Bomberos al lugar de la conflagración]... Era una sola máquina y atrás el carrotanque particular que lo auxilió y que llevaba agua. Eran cuatro bomberos y uno de ellos se asfixió porque no tenían equipos, tenían la cara descubierta, yo creo que el humo lo afectó y tuvieron que llevárselo. (...). **PREGUNTADO:***

---

<sup>21</sup> Folio 115 del cuaderno 1.

<sup>22</sup> Folios 115 y 116 del cuaderno 1.

<sup>23</sup> Folio 118 del cuaderno 1.

<sup>24</sup> Folio 118 ibíd.

*Diga la declarante si los bomberos venían con el equipo propio de ellos, como es botas, uniformes, máscaras y demás, a efectos de resguardar sus vidas? **CONTESTO:** No, máscaras no traían, tenía (sic) solamente el capuchón que se ponen ellos y un casco, yo no les vi nada más. No traían máscaras ni guantes ...”<sup>25</sup>.*

**2.6** También la señora Lucía del Socorro Bedoya Betancur indicó: *“ellos trabajaron [Cuerpo Oficial de Bomberos], se preocuparon, fueron los únicos que trabajaron allá porque había mucha gente pero nadie hacía nada (...). Ellos traían botas pero realmente no sé lo demás porque yo no me moví de debajo de mi casa para que nadie se me metiera...”<sup>26</sup>.*

**2.7** Por último, el señor Willie Gordon Bryan, Comandante del Cuerpo Oficial de Bomberos de San Andrés –Isla–, expresó que, siendo aproximadamente las 00:25 del 20 de febrero de 2002, recibió una llamada de emergencia e inmediatamente se desplazó al lugar de los hechos con la única máquina que se encontraba disponible (denominada “No. 5”); además, declaró que para ese entonces *“San Andrés contaba con dos máquinas”, de las cuales “una se encontraba fuera de servicio”<sup>27</sup>.*

En su declaración, este mismo testigo indicó: *“...en el proceso se utilizaron aproximadamente **10 mil galones de agua y la máquina 05 cuenta con una capacidad de mil galones**”. Luego, al explicar las ayudas que recibieron, aseveró: “En emergencias de gran magnitud donde se exceden todas las capacidades de respuesta es necesario entrar a operar con todo el apoyo que sea necesario y con todos los recursos disponibles, por ese motivo, desde que se recibe una llamada de incendio de gran magnitud se activan las redes locales de emergencia. Dentro del informe [se refiere al informe del 21 de febrero de 2002, citado en el numeral 1 de la parte motiva de esta providencia] se encuentran registrados los apoyos que fueron necesarios (sic) recibir”.*

**3.** Según surge de la demanda y del recurso de apelación, la parte actora pretende demostrar la falla en el servicio, con fundamento en que el Cuerpo de Bomberos de San Andrés (por el hecho de estar clasificado en la categoría C contra incendios) incumplió los requisitos establecidos en el artículo 110 de la Resolución 241 de 2001<sup>28</sup> y violó, a su vez, el artículo 2 de la Ley 322 de 1996, pues la prestación del servicio *“de prevención y control de incendios”* no se realizó *“en forma satisfactoria”<sup>29</sup>.*

---

<sup>25</sup> Folio 123 del cuaderno 1.

<sup>26</sup> Folio 126 íbidem.

<sup>27</sup> Folio 131 íbidem.

<sup>28</sup> **Resolución emanada del Ministerio del Interior, “por la cual se expide el Reglamento General Administrativo Operativo y Técnico del Sistema Nacional de Bomberos”.**

<sup>29</sup> Folio 123 del cuaderno principal.

El artículo 110 de la mencionada resolución –241 de 2001–, derogada por la Resolución 3580, del 10 de diciembre de 2007, establecía:

“Las ciudades que estén en la categoría “C” deben, **en lo posible**, cumplir con las características mínimas para la adquisición de vehículos, así:

“- 1 máquina principal extintora de 500 galones de capacidad como mínimo, con bomba de expulsión clase “A”.

“- 1 máquina de ataque rápido de 300 galones de capacidad.

“- 1 tanque con capacidad de 300 galones como mínimo.

“- 1 máquina para forestales.

“- Un número mínimo de operativos de 7 unidades por turno de 24 horas con apoyo de 18 voluntarios operando” (subraya y resalta la Sala).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la misma resolución 241, el departamento de San Andrés se encuentra clasificado en la categoría C “para la protección contra incendios”<sup>30</sup>, toda vez que cuenta con una población aproximada de 73.320 habitantes<sup>31</sup> y, por consiguiente, según el actor, debía cumplir las condiciones mínimas de que trata el citado artículo 110 (en particular, lo atinente a las máquinas y al personal en turno).

Lo primero que advierte la Sala es que la anterior circunstancia –por sí sola– no es la que determina la existencia de una falla en la prestación del servicio de “prevención y control de incendios”, toda vez que, como bien lo aduce el Tribunal, la previsión del artículo 110 *ejusdem* constituye apenas una recomendación que se hace a las ciudades clasificadas en la categoría C, con el fin de que el cuerpo de bomberos cumpla “en lo posible” las condiciones allí señaladas, tendientes a obtener la eficiente prestación de dicho servicio público.

Además, según oficio de 3 de abril de 2002, obrante a folios 3 a 5 del cuaderno 1, suscrito por el gobernador del departamento de San Andrés y dirigido al señor Mariano Enrique Pedraza Piñeros, el cuerpo de bomberos de San Andrés se encontraba preparado para la atención de emergencias de la índole que se discute en este proceso, dado que contaba con “dos máquinas extintoras, una de 1000 galones de capacidad... y la otra con una capacidad de 500 galones”.

---

<sup>30</sup> Categoría que oscila entre 25. 001 a 100.000 habitantes.

<sup>31</sup> Censo poblacional realizado por el DANE, actualizado el 13 de septiembre de 2010. [/http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PDF\\_CG2005/88000T7T000.PDF](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/88000T7T000.PDF). Consulta de 17 de abril de 2013.

Ahora, si bien se utilizó una sola máquina, pues la otra se encontraba *“parcialmente fuera de servicio por motivos de reparación...”*<sup>32</sup>, lo cual –en principio– podría llevar a la conclusión de que hubo un defectuoso o mal funcionamiento del servicio, para la Sala tal hecho no es constitutivo de falla, en la medida en que no se acreditó que la máquina 5 –con la que se atendió la conflagración–, así como el personal empleado, hubieren sido insuficientes para contrarrestar el incendio; antes, por el contrario, se demostró que el cuerpo de bomberos desplegó todas las acciones y agotó los medios que estaban a su alcance; no obstante, las consecuencias fueron inevitables.

En este sentido, se encuentra probado que en *“el proceso de extinción, control y enfriamiento”* del incendio, se utilizaron aproximadamente 10.000 galones de agua, además de la ayuda de *“carrotanques...particulares”*<sup>33</sup> y del apoyo que se recibió de *“4 bomberos de la Aeronáutica Civil, 1 bombero oficial que se encontraba fuera de servicio, 2 bomberos voluntarios, 4 unidades de la Defensa Civil Colombiana y 2 carrotanques (uno de la Fuerza Aérea Colombiana y otro del hotel El Dorado)”*<sup>34</sup>; sin embargo, *“no era mucho lo que podían hacer”*<sup>35</sup>, dado que el material de construcción del inmueble (*“techo en madera, divisiones de cada habitación en hojas de triplex en madera liviana [y] pisos de madera”*<sup>36</sup>), contribuyó inevitablemente al rápido fortalecimiento de las llamas.

A lo anterior se suma que en el establecimiento *Támesis* –donde inició la conflagración– se encontraba un depósito de licor, situación que, complementada con las fuertes brisas que hacían, aceleraron *“el proceso de combustión”* de las llamas, como se concluyó, por un lado, en el informe del 21 de febrero de 2002, al decir que *“todos estos combustibles sólidos y líquidos, oxigenados por las fuertes brisas marinas que soplaban a la hora de los hechos, aceleraron el proceso de combustión consumiendo rápidamente los inmuebles en mención”* (fl. 32 C.1) y, por otro, lo corroboran testimonios como el del señor Fernando Mayorga Muñoz quien indicó que *“había mucha brisa...”*, afirmación que se confirma con lo dicho por la señora Myriam Esther Mendoza Torregroza (fl. 120 C.1) y por el señor Jaime Alberto Oviedo Tirado, quien, además, sostiene que llegó *“primero que el cuerpo de bomberos para ver en qué podía ayudar”*; sin embargo, *“era imposible porque las llamas estaban muy sofocadas”* (fl. 112 C.1).

---

<sup>32</sup> Folio 5 del cuaderno 1.

<sup>33</sup> Folio 118 *ibídem*.

<sup>34</sup> Folio 33 *ibídem*.

<sup>35</sup> Declaración de Never Eusebio Uparela Ricardo, fl. 115 C.1.

<sup>36</sup> Informe del 21 de febrero de 2002, fl. 32 C. 1.

De otra parte, se agrega que el llamado de auxilio no se dio de manera inmediata, sino que, por el contrario, se produjo cuando los propietarios del establecimiento *Támesis* no lograron controlar las llamas, momento para el cual ya había transcurrido suficiente tiempo para que éstas se propagaran vertiginosamente hasta la bodega de abajo, donde se encontraba ubicado el establecimiento del actor.

Al respecto, en la denuncia penal que este último presentó ante el Director Seccional de Fiscalías de San Andrés –Isla–, se expresó que la conflagración inició en el estadero denominado Billares Támesis, *“siendo aproximadamente las 9 PM”*; no obstante, la *“...conflagración no pudo ser controlada por los propietarios del estadero y sólo a las 12:00, fue que decidieron llamar al cuerpo de bomberos de la ciudad...”* (Ver numeral 1.1 de las consideraciones de esta providencia). Así, pues, no resulta clara la negligencia o tardanza (en que hubiere incurrido el cuerpo oficial de bomberos) al atender el llamado de emergencia.

**Finalmente, si bien los testigos son coincidentes en afirmar que los bomberos no contaban con los implementos requeridos para este tipo de conflagraciones (circunstancia que, entre otras cosas, tampoco constituiría la causa eficiente del daño), lo cierto es que, valoradas de manera armónica sus versiones, cada uno admite haberles visto, por lo menos, un elemento propio de la indumentaria para la atención y el control de incendios; así, por ejemplo, la señora Myriam Esther Mendoza Torregroza les vio *“...un uniforme azul...”*<sup>37</sup>; el señor Never Eusebio Uparela observó que *“...empezaron a ponerse los chalecos...”*<sup>38</sup>; la señora Nancy Cecilia Reyes Dimas advirtió que tenían *“...el capuchón que se ponen ellos y un casco...”*<sup>39</sup> y, por último, el señor Fernando Mayorga Muñoz admite que *“estaban vestidos normalmente, con botas y un suéter plástico que ellos siempre usan”*<sup>40</sup>.**

**Por las razones expuestas, la Sala considera que en el *sub examine* no se encuentra acreditada la falla en el servicio por parte del Cuerpo de Bomberos del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pues no se encuentra probado que hubiera actuado con negligencia, tardanza, descuido o imprevisión, a lo cual cabe agregar que las**

---

<sup>37</sup> Folio 121 del cuaderno 1.

<sup>38</sup> Folio 115 del cuaderno 1.

<sup>39</sup> Folio 123 del cuaderno 1.

<sup>40</sup> Folio 118 del cuaderno 1.

obligaciones a cargo de estas agencias públicas son de medio y no de resultado. En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada.

#### **4. Costas**

Teniendo en cuenta que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de efectuar condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

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 y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A :**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia del 23 de octubre de 2003, Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**SEGUNDO: Ejecutoriada** esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**