

**Estado actual de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la
responsabilidad patrimonial del estado por actos terroristas**

Autores

Silvia Rocío Peralta Guzmán
Donaldo Augusto Lugo Prada
Duván Andrés Díaz Piedrahita

**Universidad Cooperativa De Colombia Sede Ibagué
Facultad De Derecho
Programa Derecho
Ibagué
2021**



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

**Estado actual de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la
responsabilidad patrimonial del estado por actos terroristas**

AUTORES

Silvia Rocío Peralta Guzmán
Donaldo Augusto Lugo Prada
Duván Andrés Díaz Piedrahita

Presentado para optar al título de: Abogado

Director:

Víctor Manuel Gómez Moreno
Lizeth Paola Romero

**Universidad Cooperativa de Colombia Sede Ibagué
Facultad de Derecho
Programa de Derecho
Ibagué
2021**



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Estado actual de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la responsabilidad patrimonial del Estado por actos terroristas.

Resumen.

El trabajo que se pretende realizar tiene como fin principal determinar el Estado actual de la jurisprudencia del Consejo de Estado en referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado cuando se presentan daño en ocasión de actos terrorista. Así, el máximo tribunal de lo Contencioso ha enarbolado toda una serie de fallo judiciales que han determinado una verdadera teoría frente a este tipo de daños, destacando como es posible la utilización de diversos títulos de imputación a hechos ocasionados producto de ataques bélicos que tienen como fin primordial generar un ambiente de zozobra y pánico dentro de la población como desestabilizar el orden institucional. Es entonces, como para el Consejo de Estado no existe un régimen univoco de imputación de daños para el Estado cuando se produce un acto terrorista, lo cual hace posible la aplicación de la falla del servicio como régimen de responsabilidad subjetiva a título de dolo o culpa y por otra parte, el daño especial y el riesgo excepcional como regímenes de responsabilidad objetiva.

Palabras claves: Actos terroristas, responsabilidad patrimonial, responsabilidad subjetiva, responsabilidad objetiva, daño especial, riesgo excepcional



Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	1
1. El Régimen jurídico de la falla del servicio en la responsabilidad del Estado por actos terroristas	3
1.1. Los elementos de la falla del servicio.....	3
1.2. De la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la aplicación de la falla del servicio en daños ocasionados por ataques terroristas.	4
1.3. Responsabilidad del Estado por actos terroristas y el derecho internacional de los derechos Humanos: Un análisis jurisprudencial para explicar los títulos de imputación.	11
2. El régimen jurídico del riesgo excepcional en la responsabilidad del Estado por actos terroristas	18
2.1. Elementos del título de imputación del riesgo excepcional.	19
2.2. Algunas críticas a la confusión en la aplicación de los títulos de imputación de carácter objetivo.	20
2.3. Sobre algunos antecedentes jurisprudenciales que explican la posición actual de los títulos de imputación en la responsabilidad del Estado por ataques terroristas.	25
3. El régimen jurídico del daño especial en la responsabilidad del Estado por ataques terroristas :	32
3.1. Sobre los elementos del daño especial como título de imputación.....	34
3.2. Un breve recuento jurisprudencial de tres sentencias que explican la aplicación del daño especial como título de imputación para declarar la responsabilidad del Estado por un ataque terrorista.	36
3.3. La regla actual en materia de daños ocasionados en ataques terroristas: la sentencia de Unificación 353 de 2020 retoma la sentencia del Consejo de Estado del 20 de junio de 2017.....	43
3.3.1. Sobre la regla aplicable a partir de la sentencia del 20 de junio de 2017 en materia de ataques terroristas.	47
4. CONCLUSIONES	51



Introducción.

La Responsabilidad patrimonial del Estado por ataques terroristas, ha tenido un tratamiento muy amplio dentro de la jurisprudencia contencioso-administrativa por parte del Consejo de Estado, en donde ha sido esta alta corte la encargada de estudiar la declaración de responsabilidad en cabeza de la institucionalidad por los daños producidos a las personas a través de esta casuística. Empero, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido muy cambiante respecto al título de imputación cuando se trata de actos terroristas. En este mismo sentido, el título de imputación que se aplica cuando se trata de actos terroristas tendrá diversos fundamentos, para ello se mencionan principios constitucionales como el de solidaridad, el cual ha tenido un especial papel para la asunción del régimen objetivo de responsabilidad representado en el daño especial o el riesgo excepcional, títulos que en últimas terminan por ser una concretización de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado.

En este mismo sentido, es importante reseñar como el Consejo de Estado no ha hecho uso exclusivo de títulos de imputación de naturaleza objetiva, sino por el contrario estos han fungido como títulos residuales a la falla del servicio, esto es al régimen subjetivo de responsabilidad, en donde el demandante deberá demostrar la culpabilidad del Estado en el cumplimiento de sus deberes.

Por otra parte, la Constitución de 1991 sin lugar a duda represento un cambio sustancial en materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto consagro un artículo particular para su desarrollo normativo y jurisprudencial, como lo ha sido el artículo 90 constitucional, que ha sido la principal pieza normativa para la protección y reparación de los derechos constitucionales cuando son conculcados por la acción u omisión de parte del Estado. De esta manera como derecho de los colombianos, la Constitución política de Colombia consagro la protección de la vida humana, la integridad personal y la propiedad como además el deber del Estado de repeler cualquier anomalía que pudiese afectar cualquier derecho Constitucional. No obstante, los actos terroristas durante más de medio siglo han sido una constante en el Estado colombiano producto de las incesantes luchas entre el Gobierno, las guerrillas y grupos al margen de la ley que pretenden desafiar la institucionalidad. Dichos ataques han generado multiplicidad de daños a las personas, las



cuales han sido ajenas al conflicto, por lo cual han acudido a instancias judiciales a fin de que se reparen sus derechos conculcados.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha enarbolado una multiplicidad de fallos judiciales que han permitido la elaboración de una amplia doctrina jurisprudencial frente a la casuística planteada, en donde se tiene como principal característica y escenario sui generis, el amplio margen de escogencia del juez para la imputación de responsabilidad del Estado, ello es, a partir del principio Iura Novit curia, le es dable al juez escoger entre el régimen de imputación subjetivo u objetivo para que nazca el deber de reparación del Estado, siempre y cuando el sustento factico- probatorio permita su atribución.

A fin de auscultar el escenario actual de la jurisprudencia frente al tema en cuestión, se pretende realizar una revisión de la jurisprudencia contencioso-administrativa entre el año 2013 a la actualidad que permita identificar la posición actual del Consejo de Estado frente a la casuística señalada, no obstante, se tomarán algunos referentes jurisprudenciales de fechas anteriores que servirán para dar una explicación a la situación actual del tema planteado. La investigación se realizará bajo un marcado enfoque cualitativo de carácter descriptivo que permita encontrar puntos de convergencia entre los pronunciamientos ‘indagará en referentes doctrinarios de especial trascendencia en materia de responsabilidad del Estado, para ello se acudirá a libros, tratados y/o compendios de derecho administrativo. Por otra parte, esta investigación se justifica en razón al alto nivel de discrepancia entre la misma jurisprudencia administrativa frente al titulo de imputación aplicable para la declaratoria de responsabilidad del Estado por actos terroristas.



1. El Régimen jurídico de la falla del servicio en la responsabilidad del Estado por actos terroristas.

La responsabilidad del Estado por la falla del servicio se refiere a la noción clásica del régimen subjetivo de atribución, cuando se presenta la extralimitación de las funciones, el cumplimiento tardío, defectuoso o incumplimiento de obligaciones. Es por ello por lo que el deber de reparar un daño corresponde a la vulneración o afectación de una obligación de contenido constitucional, legal o reglamentario.

1.1. Los elementos de la falla del servicio.

Sobre los elementos para la configuración de responsabilidad del Estado mediante el título de imputación de la falla del servicio se han abordado como principales:

- a. El padecimiento de un daño antijurídico: el ataque terrorista de cualquier forma debe ocasionar un daño antijurídico, con todo si bien el daño antijurídico es consecuencia de un tercero existe una actuación ilegítima de la administración que es causa indirecta del daño.
- b. La existencia de una actuación ilegítima de la administración que hubiere facilitado el ataque terrorista e, indirectamente ocasionado el daño antijurídico, materializado la falla del servicio: con todo el accionar ilegítimo del Estado facilita la ocurrencia del ataque terrorista con lo cual el Estado tiene una incidencia indirecta en el daño antijurídico. De esta manera, el Estado incumple sus deberes u omite el cumplimiento de estos, accionar que da lugar a la falla del servicio, al respecto indica Rojas (2009):

Ahora la pregunta es ¿cuál o cuáles son las obligaciones que al omitirse permiten el acto terrorista y ocasionan el daño antijurídico? De conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado, es “... la trasgresión del deber jurídico de proteger a las personas y los bienes de los residentes en el país ...” (Consejo de Estado, Sentencia de mayo 2 de 2002), la falla del servicio (ocasionada por una actuación ilegítima) que permite la ocurrencia de un acto terrorista y, en consecuencia, el acaecimiento de un daño antijurídico para los administrados; ahora bien, puede que susodicho deber de protección se hubiera transgredido por



omisión simple, retardo de la administración, o por sus errores, negligencias, impericias o imprudencias¹⁷, lo que verdaderamente importa para que opere la falla del servicio y se pueda imputar la responsabilidad a la administración por los perjuicios causados por un ataque terrorista, es que la referida administración hubiere, con sus acciones u omisiones, incumplido su deber de protección (actuación ilegítima), permitiendo el acaecimiento del acto subversivo y, con ello, del perjuicio para el administrado. (Rojas, 2009, p. 234-235)

- c. Un nexo de causalidad entre la actuación ilegítima del Estado que constituye la falla del servicio y el daño antijurídico, de esta forma el ataque terrorista haya sido posible a partir de el accionar o la omisión de la administración, con todo de no presentar en caso de haberse omitido la actividad o inactividad desplegada por el Estado el daño no se hubiese producido.

1.2. De la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la aplicación de la falla del servicio en daños ocasionados por ataques terroristas.

Al respecto la responsabilidad en cabeza del Estado por ataques terroristas se configura cuando este teniendo conocimiento de un posible hecho incumple sus deberes de vigilancia y protección de los asociados, en tanto no despliega los medios suficientes y disponibles para evitar los daños a los derechos de los ciudadanos. Sobre este punto es importante indicar lo mencionado por Bermejo, Galán y Lamadrid (2017) sobre la fundamentación del régimen de la falla del servicio cuando se trata de ataques terroristas:

“Este tipo de responsabilidad se ocasiona cuando el Estado tiene conocimiento acerca de la realización de una amenaza de atentado terrorista y esté omite o no toma las medidas suficientes para evitarlo o contrarrestar esta acción, llevándose a cabo y generando así una serie de daños a los particulares, es decir, hay una falla del servicio de vigilancia por parte del Estado por no brindar la protección necesaria o porque, habiendo situaciones particulares de alteración del orden público, no brinden la protección requerida o lo hagan de manera insuficiente.” (p. 83)

De esta manera resulta importante señalar como la responsabilidad del Estado por actos terrorista a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene como título de imputación de carácter subsidiario la falla del servicio, es decir, en tanto siempre que el



fallador encuentre la existencia de un incumplimiento, un retardo o un cumplimiento defectuoso de las obligaciones del Estado se deberá aplicar la falla del servicio para la declaratoria de responsabilidad:

“En tal virtud, el régimen subjetivo de responsabilidad no puede cohabitar conceptualmente con los regímenes objetivos de responsabilidad del Estado por daños causados por actos violentos de terceros, cuando se revela del plenario la existencia de una falla ostensible y clara a cargo de la entidad demandada; por lo tanto, la aplicación de estos regímenes es subsidiaria respecto del régimen de responsabilidad subjetiva. Lo anterior no significa que si no se demuestra una falla del servicio, que constituya el fundamento de la imputación del daño antijurídico al Estado, necesariamente se negaría la responsabilidad; por el contrario, habría que analizar el caso concreto a la luz de la responsabilidad objetiva, en orden a garantizar el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral.” (Consejo de Estado, 6 de junio de 2013)

En este sentido, en sentencia del 26 de junio de 2014, con ponencia de Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, el Consejo de Estado expone los elementos para la configuración de la falla del servicio, en razón a los especiales deberes que tienen las autoridades públicas para la prevención de los daños ocasionados a particulares, de allí que la omisión de estas funciones ocasione una falla del servicio que permita la atribución de responsabilidad al Estado:

“Las omisiones de las autoridades municipales respecto de sus obligaciones funcionales constituyen una abstención voluntaria del ejercicio de sus deberes de evitar daños antijurídicos, pues a sabiendas que este tipo de organizaciones realizaban operativos y actividades de inteligencia y seguridad privada paraestatal y que incurrieran en conductas ilícitas, renunció injustificadamente a actuar y con su silencio aceptó implícitamente que estas personas, siguieran cometiendo actos contrarios a la ley. En otras palabras, las autoridades territoriales con su inercia administrativa asintieron en la permanencia de estas organizaciones criminales en el inmueble arrendado para otro fin, y no sólo renunciaron voluntariamente al deber de evitar los posibles resultados dañosos, sino que los efectos de su silencio ocasionaron que se pusiera a la sociedad en una situación clara de riesgo; de este modo, se incurrió en una ostensible infracción a un deber funcional, cuya relación de riesgo se concretó evidentemente en un acto de terrorismo de un grupo organizado al margen de la ley, lo que permite definir esta situación como un evento de



responsabilidad estatal por falla del servicio por omisión. (...) Por ende, la doctrina sostiene de manera plausible que, a nivel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuando la conducta violatoria de los derechos humanos es atribuible a actores estatales, el Estado quebranta una obligación de resultado y la responsabilidad surge inmediatamente, mientras que si se suscita un acto violento por parte de terceros, surge el interrogante de si el derecho de los derechos humanos ha sido violado y para ello será indispensable analizar tres elementos: i) los instrumentos de prevención utilizados, ii) la calidad de la respuesta y iii) la reacción del Estado ante tal conducta. Estos aspectos se determinan usualmente a través del estándar de la diligencia debida. (...) Así las cosas, el Estado responde cuando con su conducta produce una violación de derechos humanos, así como también cuando con su omisión renuncia expresamente al deber jurídico de prevenir el daño mediante el ejercicio oportuno del estándar de diligencia debida.” (Consejo de Estado, 6 de junio de 2013)

En este mismo sentido, para el alto tribunal administrativo la omisión de evitar el daño por parte de las autoridades publicas hacen que el daño hubiese sido previsible. No obstante, se hace una alusión implícita al titulo de imputación del riesgo excepcional, entendiendo que el conocimiento del acto terrorista y la no intervención por parte del Estado crea un riesgo para los ciudadanos que no se encuentran obligados a soportar, lo anterior pese a que se condene a partir del titulo de imputación de la falla del servicio:

“No se trata de decir que las autoridades eran responsables de todo cuanto sucedía en el municipio, lo que aquí se reprocha es la injustificada omisión de evitar el resultado dañoso que era previsible y cognoscible, lo cual, sin duda, repercutió sustancialmente en la concreción del daño. La creación de un riesgo jurídicamente desaprobado, se determina mediante una correcta ponderación entre el despliegue de la conducta efectivamente desarrollada por la entidad demandada y aquella que, de conformidad con el estándar funcional de la norma, debió haberse desplegado para neutralizar, controlar o evitar el resultado dañoso. (...) Al respecto, la Sala recuerda que un Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por omisión de sus agentes, cuando se afectan los derechos contemplados en la Convención Americana.” (Consejo de Estado, 26 de junio de 2014)

De cualquier forma, el máximo tribunal de lo contencioso decide aplicar para el sub judice, el titulo de la falla del servicio a partir de una posición de garante del Estado para con sus administrados, haciendo caso omiso a sus deberes constitucionales y convencionales para la protección de los derechos de las personas:



“9.10. En el sub judice, la Sala encuentra que no está probada alguna conexión entre los autores del acto de terrorismo y el Estado; no obstante, se puede imprecuar la responsabilidad del Estado no por el acto de terrorismo en sí mismo, sino por la abstención voluntaria de la entidad demandada quien conocía del riesgo a prevenir mediante el ejercicio oportuno y eficiente de un estándar funcional de diligencia debida. Por tal razón, la Sala se aparta de lo sostenido por el a quo cuando absolvió a la entidad demandada, bajo la consideración de que “el hecho de haber arrendado un local para entregárselo en comodato a ASOCOMUNAL y que en dicho edificio se hubiesen colocado los elementos explosivos, en nada compromete la responsabilidad”.

9.11. La responsabilidad del Estado por falla del servicio por omisión puede surgir por una defraudación voluntaria de un mandato de hacer, cuyos efectos producen un riesgo jurídicamente desaprobado. Si bien los daños antijurídicos se produjeron por un grupo armado organizado al margen de la ley en contra de las CONVIVIR, lo censurable es que el municipio conociendo las actividades desarrolladas por esta organización, creó un peligro jurídicamente desaprobado, con lo que posibilitó la concreción de la lesión de bienes jurídicos tutelados.” (Consejo de Estado, 26 de junio de 2014)

Por otra parte, en sentencia del 6 de junio de 2013, con ponencia de Enrique Gil Botero, es expone como supuesto factico de la demanda de reparación directa la muerte de un ciudadano producto de una bomba en un parque publico de la ciudad de Medellín, señala la confluencia de los tres tipos de títulos de imputación cuando se trata de daños ocasionados producto de actos terroristas:

“La responsabilidad del Estado por actos terroristas, ha sido estructurada por la jurisprudencia de esta Corporación, bajo los regímenes de responsabilidad o títulos de imputación jurídica, de la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional. (...) la Sala ha admitido que, en los casos de atentados terroristas, es posible imputar los daños al Estado a título de daño especial. (...) en algunas ocasiones se ha acudido al riesgo excepcional para la atribución de responsabilidad estatal, por actos terroristas. (...) la Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de unificación, recogió la temática en la materia, señalando la pertinencia en la aplicación de los anteriores regímenes de responsabilidad en los eventos de actos terroristas.” (Consejo de Estado, 26 de junio de 2014)



De cualquier forma, para el caso en cuestión, el Consejo de Estado indico como a partir del supuesto factico no es dable la aplicación de un régimen de responsabilidad subjetiva al caso en cuestión:

“El recurrente sostuvo que la bomba ubicada en la escultura “El Pájaro”, tenía una connotación simbólica, pues el Ministro de Defensa de la época era el hijo de Fernando Botero, autor de la obra, y el atentado fue una reacción, a manera de mensaje disuasivo, de parte de las bandas narcoterroristas, a quienes el Ministro les había declarado “públicamente la guerra.” Sin embargo, la Sala no puede abordar el análisis de este hecho, bajo la perspectiva del daño especial, para determinar que la escultura del artista Fernando Botero, dada su relación de parentesco con el Ministro de Defensa de la época, podía constituir o pudiera ser entendida como un objetivo estatal concreto, toda vez que no existe certeza de que los móviles del atentado hubieran sido esos. Ahora bien, respecto a la finalidad del atentado, se observa que éste se perpetró en un parque público y no fueron atacadas instalaciones públicas, como la estación de policía o la alcaldía del municipio, de allí que, se trató de un acto terrorista indiscriminado, cuyo fin fue crear pánico en la población y alterar el orden público. En consecuencia, la imputación con fundamento en el título de daño especial o riesgo excepcional, no son aplicables al caso, en atención a que, se insiste, no se estableció el objetivo de la explosión, de allí que no puede considerarse responsable a las entidades demandadas, pues para que el hecho violento del tercero pueda ser imputable al Estado, en principio, se requiere que haya sido dirigido contra una institución militar o policiva, o un funcionario representativo del Estado, ya que bajo estas especiales circunstancias es que se genera la carga que el particular no tenía la obligación o el deber de soportar.” (Consejo de Estado, 26 de junio de 2014)

En la anterior sentencia el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo fundamenta su negativa a la no declaratoria de responsabilidad en la aplicación de la falla del servicio, en tanto, para que la sentencia se fundamentara en el régimen objetivo de responsabilidad no se probó que el ataque terrorista tuviera la finalidad de atentar contra la institucionalidad representada en su infraestructura física o sus funcionarios

Continuando, el Consejo de Estado ha elaborado toda una serie de reglas jurisprudenciales que desde lo factico permiten identificar los supuestos bajo los cuales se configura la responsabilidad del Estado por ataques terroristas, destacando como el conocimiento del



posible acto y la producción del daño por parte de un tercero implica la vulneración de una gama de derechos contenidos en la Constitución, así en sentencia del 15 de octubre de 2015 señaló:

“Los daños antijurídicos causados por terceros ajenos al Estado, en tanto constitutivos de causa extraña, no le son imputables a éste, salvo cuando el hecho del tercero ha sido facilitado por el mismo Estado, por ejemplo, por haber omitido su deber de protección de los asociados; o cuando tales daños constituyen la concreción del riesgo creado de manera consciente y lícita por el Estado (..).

Por lo tanto, los daños sufridos por las víctimas de actos terroristas cometidos por terceros son imputables al Estado cuando en la producción del hecho intervino la administración, a través de una acción u omisión constitutivas de falla del servicio, como en los eventos en los cuales el hecho se produce con la complicidad de miembros activos del Estado, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y éstas no se la brindaron, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible y no se realizó ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque”.

Vale agregar, a lo expuesto, que no solo a las autoridades les corresponde adoptar medidas especiales de seguridad destinadas a la protección de la población civil en zonas del territorio perturbadas, por el conflicto armado interno; pues dichas medidas también habrán de diseñarse e implantarse cuando el asociado se encuentra en evidente peligro por riesgo o amenaza y así lo conocen las autoridades, cualquiera fuere la zona del país donde se registren los hechos.

En este sentido, de manera reiterada, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el Estado es responsable de reparar los daños sufridos por las víctimas de un hecho violento causado por terceros cuando: (i) el mismo es perpetrado con la intervención o complicidad de agentes del Estado, (ii) la persona contra quien se dirigió el ataque solicitó medidas de seguridad a las autoridades y éstas no se las brindaron, (iii) la víctima no solicitó las medidas referidas, pero las fuerzas del orden conocían las amenazas que se cernían contra su vida y (iv) en razón de las especiales circunstancias sociales y políticas del momento, el atentado era previsible y, sin embargo, no se adelantaron las acciones correspondientes.



Así, en estos casos, la Sala ha considerado que la responsabilidad del Estado surge por el incumplimiento del deber constitucional y legal de proteger la vida y la seguridad de la víctima, es decir, de la omisión respecto de la conducta debida, la misma que de haberse ejecutado habría evitado el resultado y la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del servicio.” (Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2015)

En sentencia proferida por la subsección C del 18 de mayo de 2018 con ponencia de Jaime Enrique Rodríguez Navas, se expone como supuesto de hecho la muerte de un ciudadano producto de un artefacto explosivo instalado por las FARC en las instalaciones de la Alcaldía Local de Puente Aranda, en donde señalo la responsabilidad del Estado a partir de la aplicación de un régimen subjetivo de responsabilidad:

“En anteriores oportunidades esta Corporación ha analizado la responsabilidad por actos terroristas bajo el régimen del daño especial, en el que lo importante es el daño sufrido por la víctima a causa del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas que el administrado no está en el deber de soportar.

(...)

De lo anterior se desprende que ciertamente se incumplió el deber de protección de los ciudadanos en cabeza de las autoridades de Policía, quienes pese a estar al tanto de las amenazas proferidas por las FARC a la alcaldesa local de Puente Aranda y que ya habían detonado un artefacto explosivo en las instalaciones de la Alcaldía Local de Usaquén localidad de Usaquén, en el desarrollo de un plan dirigido a no dejar operar a estos funcionarios, no tomaron medida alguna para resguardar las instalaciones de la entidad ni a la población del sector.” (Consejo de Estado, sentencia del 18 de mayo de 2017)

Así mismo:

“Se ha establecido por la jurisprudencia de la Corporación que cuando un atentado terrorista resulta previsible porque de las circunstancias especiales en que se desarrollaron los hechos las autoridades podían tener conocimiento sobre un alto grado de probabilidad respecto a la ocurrencia del mismo, el Estado está en la obligación de prestar la protección que se requiere, previsibilidad que no solo se predica del acto terrorista, sino de la totalidad del escenario que se enmarca en aquel y en este caso, se verificó que se perpetró un ataque inequívocamente dirigido a la burgomaestre local de Puente Aranda en las



instalaciones de dicha institución, como parte de ofensivas ejecutadas por las FARC contra las alcaldías locales de Bogotá y que las autoridades públicas ya estaban advertidas de la probable ocurrencia de tal suceso y pese a ello, no elaboraron un plan de prevención para resguardar a la población del sector. Nótese que no obra informe que evidenciara que por parte de la Policía Nacional o la misma alcaldía se haya elaborado un plan anterior para evitar la agresión o minimizar al máximo la perturbación del orden público derivado de esta.

Lo anterior, por cuanto la Constitución Política de 1991 en su artículo 2° contempla los fines esenciales del Estado y el mandato dirigido a las autoridades de la República para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Consejo de Estado, sentencia del 18 de mayo de 2017)

1.3.Responsabilidad del Estado por actos terroristas y el derecho internacional de los derechos Humanos: Un análisis jurisprudencial para explicar los títulos de imputación.

En sentencia del 13 de febrero de 2013, realiza un análisis de la jurisprudencia internacional frente a la responsabilidad internacional del Estado cuando se presentan ataques terroristas:

“La Corporación también ha declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por la falla del servicio configurada a partir de la omisión de las autoridades de acudir en debido tiempo a defender la vida, honra, integridad, libertades, derechos y bienes de los ciudadanos, así como la negligencia en el diseño de medidas de contención ante la ocurrencia de incursiones por parte de grupos armados al margen de la ley, cuando su posible o inminente ocurrencia hubiere sido denunciada ante las autoridades civiles o militares.” (Consejo de Estado, sentencia del 13 de febrero de 2013)

Agréguese a lo anterior el reconocimiento que se ha hecho a través de la jurisprudencia de la Corporación acerca del carácter vinculante de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado colombiano en materia de protección de derechos humanos, a partir de los cuales se ha dado un nuevo alcance tanto al análisis de la conducta de las



autoridades colombianas en casos en los cuales se haya producido una violación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, así como la utilización de los mecanismos de reparación integral contemplados en la Ley 288 de 1996, cuyo modelo lo constituye indudablemente la experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido para la sala:

“En ese contexto, la Corte Interamericana al atribuir la responsabilidad internacional a un Estado en particular, examina si ha existido alguna conducta que se constituya como violatoria de alguna obligación internacional, bien sea por acción u omisión, siempre que, en términos de la Convención Americana se haya faltado a los deberes de respeto y garantía, o cuando aquel Estado no ha adoptado la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen una violación a lo previsto en la Convención Americana o también como consecuencia de la no expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Así las cosas, se podría inferir que, en materia de responsabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana, si bien manifiesta aplicar el régimen objetivo de responsabilidad, lo cierto es que, a la luz de nuestra tradición jurídica, este tipo de imputación encuadraría en el régimen subjetivo, denominado por la jurisprudencia Colombiana como la falla o falta en el servicio, la cual consiste en el incumplimiento de una obligación a cargo del Estado.

En cuanto a las similitudes, diferencias y limitaciones en los regímenes de responsabilidad por violación a los Derechos Humanos que se establecen en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana a través de la acción de reparación directa, y a las que se realizan en el sistema interamericano, las mismas, han sido objeto de estudio por parte de la Corte Interamericana en el caso de la masacre de Ituango contra el Estado Colombiano. (Caso Velásquez Rodríguez y otros vs Colombia)

En este orden de ideas, aun cuando en el marco del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo, a nivel interno no se desecha la aplicación del régimen subjetivo de falla del servicio cuando a él hay lugar, a partir del cual le corresponde al juez determinar el incumplimiento de un deber funcional por parte de las entidades demandadas. Los precedentes jurisprudenciales citados, tanto de la Corporación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permiten concluir que se puede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando



ha incurrido en una falla o falta en la prestación del servicio de defensa o de protección y con ello, por acción o por omisión, ha permitido, facilitado o, en casos extremos, estimulado, patrocinado o incluso participado del actuar de terceros que materialmente hubieren causado o ejecutado los hechos que constituyen la causa inmediata de los daños a cuya reparación deba procederse.” (Consejo de Estado, sentencia del 13 de febrero de 2013)

De esta manera se declara la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por el incumplimiento de los deberes constitucionales e internacionales a partir del deber que tienen los Estados de adecuar su sistema jurídico a la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) a raíz de la aplicación de los artículo 1 y 2 de la normativa internacional.

De vital importancia resulta citar la sentencia del 20 de junio de 2017, con ponencia de Ramiro Pazos, providencia en donde el Consejo de Estado señaló como en el caso de responsabilidad patrimonial del Estado por actos terroristas tiene como tesis predominante aquella que pretende imputar el daño antijurídico bajo el régimen de imputación de la falla del servicio, ya sea por la omisión en los deberes a cargo de las autoridades publicas, o por la participación directa o indirecta de las instituciones del Estado en la configuración de este. Para ello el Consejo de Estado acude a diversos precedentes jurisprudenciales de naturaleza internacional como el atentado al palacio de justicia, en donde se destaca la falla del servicio por parte del Estado a partir de lo preceptuado por la Corte Interamericana de Derecho Humanos:

“Hubo falla de servicio por cuanto a pesar de que, como se estableció, se conocían las amenazas contra los funcionarios judiciales y la intención de ocupar el Palacio de Justicia, la acción gubernamental en tal sentido no funcionó adecuadamente. (...). El conocimiento pleno y anticipado que de las amenazas tenían las autoridades, la dignidad e investidura de quienes directamente eran los más amenazados, hacen más ostensible y, por supuesto, de mayor entidad la falla del servicio, por omisión. Pero no sólo se trata de la falla antes anotada. También obró equivocadamente la fuerza pública al intentar la recuperación del Palacio de Justicia, operativo que se caracterizó por la desorganización, la improvisación, el desorden y anarquía de las Fuerzas Armadas que intervinieron, la ausencia de voluntad para rescatar sanos y salvos a los rehenes, todo esto con el desconocimiento absoluto de



los más elementales Derechos Humanos y principios básicos del Derecho de Gentes.”
(Consejo de estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

Al respecto el máximo tribunal contencioso administrativo cita el caso de la masacre de la Rochela, donde se probó dentro del proceso la participación de las autoridades públicas en las ejecuciones extrajudiciales, situación que configura una flagrante responsabilidad del Estado bajo la falla del servicio.

Por otra parte, se reitera como en otra masacre, mas específicamente en el municipio de Caloto- Cauca, los militares de la fuerza pública participaron de la ejecución extrajudicial de un grupo de personas habitantes de este municipio. De esta manera, destaca el Consejo de Estado como supuesto para la configuración de la responsabilidad del Estado a través de la falla del servicio:

“(…) opera también a partir del análisis de la falla del servicio cuando el daño se produce como consecuencia del acto violento perpetrado por agentes no estatales y el mismo era previsible y resistible para el Estado; contrario sensu, se podría configurar una causal excluyente de responsabilidad para la entidad estatal. Ser irresistible es la imposibilidad del obligado de llevar a cabo el comportamiento legal esperado y la imprevisibilidad ocurre cuando no es posible contemplar por anticipado su ocurrencia, esto es, el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina. Por tanto, sólo cuando la entidad demandada conoció oportunamente de la posible ocurrencia de un acto violento proveniente de un tercero, tenía la competencia y la capacidad real de poner en obra medios, instrumentos, recursos y estrategias para anticiparse, evitar o mitigar los efectos lesivos de dicho acto, pero omitió ejercer oportunamente sus deberes jurídicos, deberá ser declarado responsable si el acto violento tiene lugar y los daños se concretan.” (sentencia del 31 de julio de 2014, radicado 30486)

En este mismo sentido:

“De acuerdo con el anterior balance jurisprudencial, el Estado podrá ser declarado responsable con fundamento en la falla del servicio por un acto violento perpetrado por un agente no estatal, cuando: i) haya participado directa o indirectamente en la producción del hecho dañoso, o ii) no hubiere intervenido en el acto o hecho generador del daño, pero este le era previsible y resistible, y no adoptó las medidas necesarias e idóneas



encaminadas a anticipar, evitar o mitigar el resultado dañoso, pudiendo y debiendo hacerlo.

14.8. Así las cosas, si bien el Estado responde cuando con su acción incurre en la violación de derechos humanos, también cuando con su omisión frente a un acto violento perpetrado por un tercero quebranta un deber jurídico de hacer, esto es, prevenir o evitar el daño mediante un ejercicio oportuno de los contenidos obligacionales. La Corte Interamericana al precisar el alcance del estándar de diligencia debida incorporada en el artículo 1.1 del Pacto de San José de Costa Rica (...).” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

De esta forma en el caso Velásquez Rodríguez y otro vs Venezuela indica la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su calidad de tribunal que verifica el cumplimiento de los deberes internacionales de los Estado parte de la CADH, destacando como la falta de acciones del Estado para la prevención de las violaciones de derechos humanos implica un desconocimiento a la norma internacional, lo cual constituye responsabilidad para el Estado parte que la vulnere:

“En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

De cualquier manera, termina por concluir frente a la falla del servicio:

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



obstante, el acto terrorista era previsible, en razón a las especiales circunstancias fácticas que se vivían en el momento, pero el Estado no realizó ninguna actuación encaminada a evitar de forma eficiente y oportuna el ataque; y iv) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

De cualquier forma, la doctrina contencioso-administrativa ha acudido para abordar la casuística de los daños producto de ataques terroristas, la noción de la relatividad de la falla del servicio:

“En este punto, cobra especial relevancia el concepto de la relatividad de la falla, que se relaciona con la imposibilidad de exigir de manera absoluta a la organización estatal, prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico, comoquiera que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una protección personalizada a cada individuo que integra el conglomerado social. En esa perspectiva, para la Sala Plena de la Sección Tercera, en el caso concreto la Policía Nacional cumplió de manera razonable la obligación de protección y seguridad que tenía respecto de la ciudadanía que asistió al evento cultural, toda vez que el análisis serio y detenido de los medios de convicción, permite plenamente dar por acreditado que la entidad demandada desplegó las medidas adecuadas y necesarias para prestar el servicio de vigilancia. En efecto, se probó que los policiales a cargo efectuaron operaciones de requisita y registro a las personas que acudieron al lugar, lo que permitió detener y capturar a un sospechoso que portaba dinamita. Esta circunstancia demuestra que la actuación de la demandada fue acorde con sus deberes, es decir, desde el punto de vista lógico o formal y material, cumplió a cabalidad e íntegramente con las medidas de prevención y protección a las que estaba obligado, de lo contrario, se le estaría endilgando una obligación de imposible cumplimiento al Estado, en los términos de la relatividad de la falla del servicio.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

Es por lo anterior que la actividad u omisión del Estado deberá ser revisitada por el juez a la luz de las circunstancias especiales que rodean el caso en particular, al respecto indica Rojas (2009) como elementos mediante los siguientes elementos, esto dado el carácter amplio que tiene el deber de protección a la ciudadanía en cabeza del Estado:



1. Circunstancias de tiempo y lugar: el factor espacio-temporal puede intervenir para determinar si un ataque terrorista verdaderamente materializa una falla del servicio; por ejemplo, si el ataque se perpetró durante un estado de excepción en una zona de alto riesgo, es claro que se exigía de la Administración un grado mayor de alerta y, probablemente, omitió verdaderamente su obligación de protección, materializando la falla.
2. Los medios del ente publico: nadie puede ser obligado a hacer lo imposible, “... no es razonable exigir de la administración un grado de perfección en la protección y seguridad nacional, que sus recursos materiales y humanos no le permiten alcanzar ...” (Saavedra, 2005, p.323).
3. La previsibilidad: es este el criterio más importante para determinar si efectivamente hubo una falla del servicio al perpetrarse un ataque terrorista; el Consejo de Estado ilustra de manera muy clara lo relativo a la previsibilidad del daño, al respecto dice en una de sus providencias: “... para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por el tercero debe analizarse si para la Administración y para la autoridades era previsible que se desencadenara el acto terrorista. Este aspecto constituye uno de los mas importantes a analizar dentro de este régimen, pues no es la previsión de la generalidad de los hechos (estado de anormalidad del orden publico) sino de aquellas situaciones que no dejan casi margen para la duda, es decir, las que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida ...” (Consejo de Estado, Sentencia de mayo 2 de 2002). En ese sentido, es necesario, para que verdaderamente pueda afirmarse la existencia de una falla del servicio, el que se satisfagan las condiciones de previsibilidad del atentado terrorista; el Estado no puede ser condenado a responder por el daño antijurídico ocasionado en un acto subversivo, si ese acto subversivo no era previsible, ya que en ese caso no se considerará que la Administración transgredió su deber de protección y, consecuentemente, no incurrió en una falla del servicio. (p. 236)

Con todo:

“La descripción anterior, permite entonces llegar a una conclusión parcial más precisa y acertada, que responda al interrogante inicial: el Estado es responsable a través de la vía



de la falla del servicio, por todos aquellos daños antijurídicos que provengan de un ataque terrorista cuya perpetración se haya hecho posible por una actuación ilegítima suya, en la que omitió sus deberes de protección y seguridad para con los administrados (incurriendo en la falla del servicio), siempre y cuando se acredite la verdadera existencia de susodicha actuación ilegítima de conformidad con las condiciones de tiempo, lugar, medios y previsibilidad que rodearon el hecho. En este punto, se coincide entonces con lo que afirma el Consejo de Estado en torno a la imputabilidad de daños originados en ataques terroristas por falla del servicio; al respecto el órgano dijo: “... la responsabilidad por falla se da cuando el daño se produce como consecuencia de la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia, es decir, cuando la imputación se refiere a la actuación falente o ilegítima de la administración por su actuar omisivo, al no analizar todos los medios que a su alcance tenía con conocimiento previsible para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso del tercero ...” (p. 236- 237)

2. El régimen jurídico del riesgo excepcional en la responsabilidad del Estado por actos terroristas.

El régimen de responsabilidad objetiva como indica Arenas (2013) a pesar de que con anterioridad a la carta política de 1991 fuese aplicado por las altas cortes colombianas (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), solo fue hasta después de la expedición de la nueva constitución que tuvo un especial desarrollo doctrinal y jurisprudencial, sin embargo la aplicación de este régimen sin culpa, siempre será subsidiario al régimen subjetivo gobernado por la falla del servicio, que en si mismo representa el funcionamiento anormal de un servicio en cabeza del Estado. Con mayor precisión indica el autor:

“El funcionamiento normal de los servicios públicos se presenta cuando el Estado actúa con fundamento en los parámetros del ordenamiento jurídico o dentro de los que se espera utilice al realizar o dejar de efectuar sus funciones, pero siempre dentro de la búsqueda del interés general; sin embargo, dicha actuación produce consecuencias dañosas e indeseadas a los particulares.” (p. 120)

Sobre la teoría del riesgo excepcional como título de imputación, esta se traduce en el deber que tiene el Estado de indemnizar un perjuicio ocasionado de la materialización de



un riesgo creado por este mismo, al respecto indica Ruiz (2016) sobre este título de imputación:

“La responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, ha sido decantada por la jurisprudencia en los eventos de actividades peligrosas, como el uso de armas de dotación oficial, la conducción de vehículos, las redes de energía eléctrica y toda situación que implique riesgo como los atentados terroristas a objetivos públicos ubicados cerca de bienes o personas particulares o la ejecución de determinadas obras públicas.” (p. 23)

De lo anterior, implica que en este régimen de responsabilidad el Estado no puede exonerarse demostrando diligencia y cuidado en la actuación, es decir, demostrando la ausencia de la falla en la prestación del servicio.

2.1.Elementos del título de imputación del riesgo excepcional.

Con todo indica Rojas (2009) como elementos de este título de imputación: (1) la concreción de un riesgo creado por el Estado y (2) que el riesgo creado sea posible en razón al accionar legítimo del Estado. Así mismo, es importante indicar como este se constituye en un régimen objetivo de responsabilidad, dado que el accionar del Estado es conforme a la legalidad, sin embargo, la creación del peligro es un riesgo que todos los ciudadanos no se encuentran en la obligación de soportar. Con todo para que se configure el deber de reparación en cabeza del Estado cuando se trata de un acto terrorista, es importante señalar los siguientes:

- a. La existencia de una actuación legítima de la administración que crea un riesgo excepcional, en tanto resulta mencionar como el Estado es quien contribuye de manera indirecta a la concreción del daño mediante la creación del riesgo legítimo.
- b. Que se de la concreción de un daño antijurídico se de a partir del riesgo creado por el Estado.
- c. La configuración de un nexo de causalidad entre el riesgo creado por el Estado y el daño antijurídico sufrido por la víctima.

Al respecto, Rojas (2009) critica la aplicación del riesgo excepcional como título de imputación en casos de responsabilidad del Estado por ataques terroristas:



“Lo anterior permite entonces afirmar que para que un daño antijurídico producido por un ataque terrorista sea imputable a la administración pública por la vía del riesgo excepcional, es necesario que ese daño antijurídico sea la materialización o realización de un riesgo (excepcional) de sufrir un ataque terrorista, que haya sido creado (el riesgo) por una actuación legítima de la administración y padecido por un número determinado de particulares, quienes tuvieron que soportar un desequilibrio en las cargas públicas, dando lugar a la correspondiente indemnización. Esta conclusión empieza a mostrar las primeras discrepancias con el manejo que a ciertos casos de responsabilidad (que siguen los criterios del riesgo excepcional) se les ha dado en el Consejo de Estado... sin embargo, para estudiar esos casos en concreto y mostrar el yerro jurídico del citado órgano, es necesario primero estudiar el nexo de causalidad del daño especial; habiéndolo estudiado, se procederá a mirar la jurisprudencia.” (p. 240- 241)

De esta forma la jurisprudencia del Consejo de Estado ha optado por la aplicación del régimen del riesgo excepcional en diversas oportunidades señalando un supuesto fáctico específico para que se pueda atribuir responsabilidad al Estado, por ello se aplicara este título de imputación cuando:

“Tratándose de situaciones que impliquen riesgo, la jurisprudencia ha declarado la responsabilidad extracontractual del Estado por los atentados terroristas, siempre que estos vayan dirigidos a un objetivo institucional del Estado y que su ocurrencia no haya sido anunciada o prevista por los organismos de inteligencia, casos éstos en los que de causarse perjuicios a los particulares por un atentado a un edificio público, no hablaríamos de daño especial sino de una falla del servicio de seguridad del Estado por omisión, negligencia o impericia.” (Ruiz, 2016, p. 26- 27)

2.2. Algunas críticas a la confusión en la aplicación de los títulos de imputación de carácter objetivo.

Al respecto la sección tercera del Consejo de Estado en el año 2004 conoció de una demanda de reparación directa en donde se endilgaba la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados a un ciudadano producto de un ataque terrorista, así se dijo en aquella oportunidad sobre los elementos para la configuración del régimen objetivo de responsabilidad gobernado por el título del riesgo excepcional:



“La Sala resumió el estado de la jurisprudencia -hasta entonces- en materia de actos terroristas teniendo como referente los dos regímenes adoptados: falla del servicio y riesgo excepcional y, en todo caso, fundando la responsabilidad de la administración en la configuración de la imputación del daño como su principal elemento estructurante. La jurisprudencia allí referida ha admitido, sólo de manera excepcional, que puede imputarse responsabilidad al Estado por actos terroristas. Uno de esos eventos extraordinarios se presenta cuando la imputación deriva de la creación de un riesgo excepcional para un determinado grupo de personas, supuesto en el que no se requiere la prueba de una acción u omisión atribuible al Estado, aunque se esté delante del hecho de un tercero. Es el caso de ataques con bomba dirigidos a inmuebles oficiales, o personas representativas de funciones institucionales susceptibles de convertirse en “blanco” de la insurgencia, el narcotráfico o grupos paramilitares y que, por lo mismo, exigen del Estado una especial protección. En una palabra, aunque el daño fuere causado por un tercero, este se imputa al Estado en tanto que generó el riesgo; así para los habitantes cercanos de dichos inmuebles, su sola presencia constituye un riesgo excepcional y -por lo mismo- de presentarse el daño, este no viene a ser nada distinto que la “materialización” del riesgo al que ha sido expuesto el administrado.” (Consejo de Estado, sentencia del 14 de julio de 2004)

Así mismo indica:

“En contraste, la jurisprudencia se ha negado sistemáticamente a reconocer responsabilidad patrimonial alguna al Estado cuando el daño proviene de atentados con bomba que no tienen por objetivo un establecimiento oficial, un funcionario o un lugar representativo del Estado, eventos en que el daño no resulta imputable a ningún título en los términos del artículo 90 Constitucional, habida cuenta que no puede colegirse del artículo 2 de la Constitución (antiguo artículo 16 de la Constitución de 1886) - el cual instituye a las autoridades de la república para proteger la vida, honra, bienes y demás derechos de los asociados- que el Estado se haga responsable de toda suerte de daños cometidos por la delincuencia. En tal virtud, la jurisprudencia nacional, a partir del análisis judicial de las circunstancias fácticas, ha dejado establecido que los actos terroristas no constituyen per se presupuesto para generar responsabilidad extracontractual de la administración pública y sólo -de manera excepcional- el daño le resulta imputable, cuando el propio Estado ha creado el riesgo, o cuando ha incurrido en falla que se pueda considerar enlazada causalmente con la ocurrencia del atentado .” (Consejo de Estado, sentencia del 14 de julio de 2004)



Por otra parte, en sentencia del 6 de junio de 2007 con ponencia de Ruth Stella Correa Palacio, se indico sobre los eventos en que es posible atribuirle responsabilidad al Estado por ataques terroristas con fundamento en el titulo de imputación del riesgo excepcional:

“Y a continuación se precisó, que “la Sala ha variado su criterio jurisprudencial posterior a la Constitución de 1991, para considerar que, además, del régimen de falla del servicio, los daños producidos por actos terroristas son imputables al Estado a titulo de riesgo excepcional, creado por la entidad estatal con el fin de cumplir su función de garantizar la vida e integridad de las personas, que se produce en los eventos en los cuales ese ataque hubiera estado dirigido concretamente contra un establecimiento militar o policivo, un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal, porque en tal caso esos bienes o personas en tanto constituyen objetivos de los grupos terroristas implican un riesgo para los ciudadanos que tengan alguna intervención o cercanía con ellos. En el caso concreto, como ya se señaló, no existe prueba en el expediente que permita afirmar que el daño es imputable al Estado, toda vez que no se encuentra probado en el plenario que el atentado terrorista hubiera estado dirigido contra un establecimiento militar o policivo o funcionario representativo de la cúpula administrativa, instalado o que se hallaran en el lugar donde debía adelantarse la diligencia y que, por lo tanto, significara un riesgo para quienes debieran concurrir al lugar a adelantarla, por la cual no se podrá imputar responsabilidad al Estado por los daños generados por los hechos estudiados.” (p. 229)

También en sentencia del 26 de enero de 2011, la sección tercera del Consejo de Estado con ponencia de Stella Conto Díaz del Castillo indico sobre los supuestos para que se configure el riesgo excepcional:

“Bajo el régimen del riesgo excepcional, el Estado responde cuando en un actuar legitimo, la autoridad coloca en riesgo a unas personas en aras de proteger a la comunidad. De conformidad con algunas líneas jurisprudenciales se tiene que los elementos constitutivos de este modo de imputación son: i) una conducta legítima del Estado, ii) una actividad que origina un riesgo de naturaleza anormal, iii) el ataque es dirigido por terceros que luchan contra el Estado, concretamente contra un establecimiento militar o de policía, un centro de comunicaciones, un personaje representativo de la cúpula estatal y, v) rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas. Aunado a lo anterior, se tiene que el espectro de los lugares o sitios objetivo del ataque no se circunscribe únicamente a los anteriores, sino “a todos aquellos casos en los que el blanco sea un objeto claramente identificable como Estado, ya que la justificación para establecer el vínculo causal es el



mismo riesgo particular que se crea con una actividad que ha sido elegida por los terroristas como objetivo, tal es el caso del oleoducto.” (Consejo de Estado sentencia del 26 de enero de 2011)

Al respecto es importante destacar como al abordarse los fundamentos del riesgo excepcional se observa que se enuncian elementos propios del daño especial como el surgimiento del deber de reparar el daño como consecuencia del desequilibrio de las cargas públicas que surge el ciudadano de la actuación del Estado, con lo que se presenta una vulneración al principio de igualdad. Además de lo anterior, el título de imputación de riesgo excepcional se configura a partir de una actuación legítima del Estado pero que a su vez genera un riesgo para el ciudadano, lo cual en si mismo genera un desbalance frente a las cargas publicas, de allí el fundamento de este título, para sintetizar lo dicho Galvis (s.f.) enuncia:

“En efecto la característica fundamental de la teoría del riesgo está en la naturaleza de la actividad que desarrolla las entidades administrativas, porque en primer lugar debe ser legítima, pues de lo contrario se estaría frente a una falla del servicio: pero además, debe tener el carácter de peligrosa o riesgosa, por cuanto es aquí donde el particular se ve expuesto a un riesgo, que en circunstancias normales está obligado a soportar en condiciones de igualdad con las demás personas y que de hacerse efectivo causándole un perjuicio, rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas, por lo que debe ser indemnizado.”

Recuperado de:

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/31253/2020ivangalvis.pdf?sequence=5&isAllowed=y>)

Así mismo es menester indicar como en los casos del riesgo excepcional puede surgir una causal de exoneración para el Estado cuando es el particular quien directamente asume el riesgo, esto es, cuando por ejemplo el ciudadano compra o adquiere una vivienda conexas a un elemento de especial representatividad para el Estado (Ruiz, 2016, p. 232).

Parte de la doctrina como la jurisprudencia en muchas ocasiones confunde los fundamentos del riesgo excepcional con los del daño especial, por lo que el Consejo de Estado ha apostado en los últimos años por restringir la aplicación del daño especial a los daños ocasionados a ciudadanos producto de actos terroristas, al respecto ha dicho Gil (2020):



“Hoy, en el Consejo de Estado existe una tendencia muy marcada que propende eliminar la responsabilidad con fundamento en el daño especial, en los casos de atentados terroristas, y resolver este tipo de asuntos por los regímenes de la falla del servicio y del riesgo excepcional, señalando de paso, para desnaturalizar el caso del daño especial, que lo que ocurre cuando el atentado va dirigido contra un alto dignatario del Estado y se lesiona a particulares, es ni más ni menos, dar por establecido que se ha expuesto a unas personas más que a otras a un riesgo; o en los casos en que el atentado tiene como objetivo construcciones, como cuarteles, instalaciones militares o centros de comunicaciones, subsiste latente la idea de riesgo, e igualmente en los de confrontación entre la subversión y la autoridad se afirma que se está exponiendo a un riesgo a la población. En síntesis, según pretende el Consejo de Estado, bajo los regímenes de la falla del servicio y del riesgo se resolvería la situación de responsabilidad de la administración pública por atentados terroristas, reglas por demás comunes al sistema general de responsabilidad estatal.” (p. 460-461)

Finalmente, como balance jurisprudencial el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo indico sobre la procedencia del título de imputación de responsabilidad de riesgo excepcional en sentencia de unificación con ponencia de Ramiro Pazos Guerrero, providencia que viene a constituirse como la regla aplicable en la actualidad para los casos de daños ocasionados de actos terroristas:

“En ausencia de falla del servicio, el Consejo de Estado se ha apoyado en el criterio de imputación de riesgo excepcional para atribuir responsabilidad al Estado por los daños causados por actos violentos perpetrados por agentes no estatales, cuya jurisprudencia naciente data de 1984. Habrá lugar a la aplicación de este criterio de imputación, cuando el daño ocurre como consecuencia del ejercicio de una actividad legítima y lícita de la administración que comporta un riesgo de naturaleza anormal o excesiva, esto es, un riesgo mayor al inherente o intrínseco de la actividad o que excede lo razonablemente asumido por el perjudicado, y si dicho riesgo se concreta y llega a producir un daño, este último deberá ser reparado por el Estado. La Sección Tercera ha considerado este título de imputación como fundamento de la responsabilidad estatal por los actos violentos perpetrados por terceros, bajo la consideración de que el ataque esté dirigido contra instalaciones oficiales, tales como estaciones de policía, cuarteles del Ejército Nacional - incluso si la fuerza pública reacciona o no violentamente para repeler el acto-, centros de comunicaciones al servicio del Estado, oficinas estatales, redes de transporte de combustible, o también contra personajes representativos del Estado, bajo la consideración que la presencia o ubicación de aquellos blancos en medio de la población



civil los convierte en objetivos militares de los grupos armados al margen de la ley en el contexto del conflicto armado o en objetivos de ataque cuando se vive una situación de exacerbada violencia como lo son los estados de tensión o disturbios internos, lo cual pone a los administrados en una situación de riesgo potencial de sufrir daños colaterales por la misma situación desentrañada por la violencia. De este modo, se infiere que el Estado no podrá exonerarse de responsabilidad bajo el argumento del cumplimiento a su deber de diligencia, pues a la luz de este título de imputación, esta causal exonerativa de responsabilidad resulta inane (...).” (Consejo de Estado, sentencia de unificación del 20 de julio de 2017)

El riesgo excepcional como título de imputación de naturaleza objetiva recalca sobre la existencia de un daño antijurídico en donde no se valora la conducta realizada por el Estado, de allí que conceptos de ilicitud, culpa o dolo de la administración, sean elementos que no se valoran al momento de determinar la antijuricidad del daño.

2.3. Sobre algunos antecedentes jurisprudenciales que explican la posición actual de los títulos de imputación en la responsabilidad del Estado por ataques terroristas.

Argoty y Triana (2013) mencionan como de manera general el Consejo de Estado ha utilizado el régimen de responsabilidad objetiva bajo el título de imputación del daño especial, sin embargo, dicha postura vario desde el año 2000 hasta el año 2007. Así las cosas, el fundamento para dicho cambio jurisprudencial obedeció a la creación de un riesgo en cabeza de la administración, que, aunque legitimo por estar acorde a la Constitución y la Ley, rompía el equilibrio de las cargas publicas, por ello se insiste en los supuestos en donde se configura este título de imputación:

“Para justificar esta posición y el cambio de jurisprudencia sobre el particular, se sostuvo que, ante la ausencia de falla en el servicio, sólo de forma extraordinaria, puede imputarse responsabilidad al Estado por actos terroristas. Esos eventos se presentan cuando la imputación se deriva de la creación de un riesgo excepcional para un determinado grupo de personas, supuesto en el que no se requiere la prueba de una acción u omisión atribuible al Estado. Es el caso de ataques con bomba dirigidos a inmuebles oficiales, o personas representativas de funciones institucionales susceptibles de convertirse en “blanco” de la insurgencia, el narcotráfico o grupos paramilitares y que, por lo mismo, exigen del Estado una especial protección.



En este contexto, en esta nueva etapa de la jurisprudencia se estableció que, aunque el daño fuere causado por un tercero, este se imputa al Estado en tanto que generó el riesgo; así para los habitantes cercanos de dichos inmuebles, su sola presencia constituye un riesgo excepcional y -por lo mismo- de presentarse el daño, este no viene a ser nada distinto que la “materialización” del riesgo al que ha sido expuesto el administrado.” (Argoty y Triana, 2012: p. 42)

Así las cosas, de la aplicación de los eventos planteados por el Consejo de Estado, se presentan los mismos supuestos facticos para la aplicación del daño especial, es decir, cuando se decía que se generaba un desequilibrio frente a las cargas públicas, en caso de poner en riesgo los derechos de las personas por un ataque que tiene como objetivo un blanco institucional. En la misma dirección frente a las actividades legítimas desplegadas por el Estado para la garantía de la seguridad y protección de los ciudadanos, se dijo en otrora que dichas actuaciones implicaba la creación de un riesgo para los ciudadanos, mas en la realidad de violencia y conflicto que se vivía en el país por aquella época, donde las instalaciones milites y personajes de la vida política nacional eran blancos constantes de los grupos de insurgencia.

La anterior posición sería reculada con posterioridad a raíz de diversos salvamentos de votos en donde se pronunciaba como el Estado no podía ser condenado por realizar una actuación legítima para la defensa de los derechos de las personas, por ello no se podía concluir que la ubicación de estaciones de policía, cuarteles y bases militares pudiesen ser catalogados de riesgosos para las personas, como también el carácter imprevisible de los atentados terroristas ocasionados de manera indiscriminada que terminan por ser imprevisibles para el Estado. Al respecto:

“Acogiendo dichos cuestionamientos, los cuales tuvieron como origen los salvamentos de voto citados, se empezó a construir lo que posteriormente se consolidaría con un cambio en el título de imputación para retomar el de daño especial, abordado desde la visión que había inspirado los pronunciamientos iniciales de la Sección, con apoyo en los valores y los principios constitucionales que se quebrantarían en caso de no aceptarse la responsabilidad del Estado en los eventos de ausencia de falla en el servicio. Esta posición que se ha venido imponiendo desde entonces y ha implicado una tendencia (no unánime) a la aplicación del título de imputación referido en los últimos años, salvo alguna excepción como se indicará en líneas posteriores.” (Argoty y Triana, 2013: p. 44)



Así nuevamente el rompimiento de las cargas publicas, seria el fundamento para la aplicación del titulo de imputación del daño especial situación que se puede evidenciar en sentencia del 3 de mayo de 2007 con ponencia de Enrique Gil Botero.

“En resumen, la teoría del daño especial reúne una buena muestra de los eventos en que, con el ánimo de buscar un resultado satisfactorio desde una óptica de justicia material, se utiliza la equidad para reequilibrar las cargas públicas, honrando así el principio de igualdad. En otras palabras, la teoría del daño especial, contando con el substrato de la equidad que debe inspirar toda decisión judicial, se vale de la igualdad para fundamentar las soluciones que buscan restablecer el equilibrio ante las cargas de la administración en situaciones concretas, objetivo que se alcanza gracias a la asunción del principio de solidaridad como argumento de impulsión de la acción reparadora del Estado, como se observará al momento de considerar el caso concreto.

Se denota claramente la gran riqueza sustancial que involucra la teoría del daño especial y, como no, lo esencial que resulta a un sistema de justicia que, como el de un Estado Social de Derecho, debe buscar mediante el ejercicio de su función la efectiva realización de los valores y principios esenciales al mismo.” (Consejo de Estado, sentencia del 3 de mayo de 2007)

Así mismo:

“En resumen, el utilizar el daño especial como criterio de imputación en el presente caso implica la realización de un análisis que, acorde con el art. 90 Const., tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrió la niña Angélica María Osorio; que asuma que el daño causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea de la administración pública, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que, como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad.

[...]



En efecto, en eventos de perjuicios derivados del manejo de armas de fuego, conducción de automotores o transporte de energía la determinación de la actividad riesgosa se muestra como fruto de parámetros objetivos que restan espacio a valoraciones sobre la existencia o no de un riesgo excepcional. Por el contrario, la imposibilidad de determinar con criterios generales cuando la persecución de delincuentes engendra un riesgo excepcional, crea el espacio propicio para determinaciones basadas en criterios propios del juez de cada caso, disminuyendo ostensiblemente el valor de la seguridad jurídica. Por otro lado, entender que siempre que se produce una persecución o un enfrentamiento de miembros de las fuerzas armadas contra delincuentes se está ante un riesgo excepcional, no sería nada distinto a desnaturalizar la concepción de actividad riesgosa – en cuanto actividad que de manera constante implica un riesgo extraordinariamente elevado-.

Lo anterior confirma la conveniencia de emplear la teoría del daño especial en casos como el que nos ocupa, no solamente porque brinda una explicación mucho más clara y objetiva sobre el fundamento de la responsabilidad estatal; sino, además, por su gran basamento constitucional, que impregna de contenido iusprincipialista la solución que en estos casos otorga la justicia contencioso administrativa.” (Consejo de Estado, sentencia del 3 de mayo de 2007)

Esta jurisprudencia sin lugar a duda busca el restablecimiento del patrimonio de quienes se vieron afectados a raíz de un ataque terrorista, entendiendo como el daño no podía ser revisitado meramente desde un punto de vista naturalístico o fáctico, sino que es necesario ser revisado desde un ámbito jurídico. De allí, que se tarea del Estado aplicar el principio de solidaridad para equilibrar las cargas públicas, a raíz de las actuaciones legítimas en cabeza del Estado, que en últimas termina por generar afectaciones a sus ciudadanos, efectivizando el principio de igualdad, sin embargo, nuevamente surgirán dudas referentes a la imputación y sistema de atribución de responsabilidad del Estado cuando este no tuvo ninguna incidencia en el daño.

Con posterioridad, el Consejo de Estado negaría las pretensiones de reparación directa, considerando que cuando se utiliza el título de imputación del daño especial para declarar la responsabilidad del Estado se hace necesario una actuación legítima del Estado, lo cual excluye la aplicación de esta teoría a los daños ocasionados por un ataque terrorista, el cual corresponde a un tercero (Consejo de Estado, sentencia del 9 de junio de 2010). De esta manera se separa las teorías del daño especial del riesgo excepcional, en tanto, el



primero corresponde a la actuación legítima del Estado y en el segundo título, se trata de la materialización de un riesgo creado por la propia administración.

Ahora entonces en sentencia del 19 de abril de 2012, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo conoció de un daño a un bien inmueble, producto de su cercanía con una estación de policía en el departamento del Cauca, donde se explica el cambio del título de imputación en los regímenes objetivos de responsabilidad. Así frente al título de imputación del daño especial, se anota que este se produce cuando el Estado realiza una actuación legítima, por esto que la acción del Estado no pueda ser imputada al Estado solo desde un punto de vista fáctico, sino que debe verificarse si el Estado empleó los medios para brindar protección a sus ciudadanos. Al respecto sobre el título de imputación aplicable indica sobre la inaplicación de la tesis del riesgo excepcional:

“La concepción del riesgo excepcional, así planteada, fue aceptada por algún tiempo por la Sección como fundamento del régimen de responsabilidad aplicable. Sin embargo, posteriormente surgieron pronunciamientos que la cuestionaron al indicar que resultaba ilógico aceptar que la ubicación de centros militares, como las estaciones de policía, pudieran considerarse fuentes creadoras de riesgo, máxime si se tiene en cuenta que precisamente la instalación de dichas estaciones obedecía al cumplimiento de las normas constitucionales y legales que imponen a la fuerza pública el deber de vigilancia y ciudadano de la vida, integridad y los bienes de los habitantes del territorio. En consecuencia, se consideró que resultaba abiertamente injusto condenar a las instituciones militares por el hecho de cumplir con su deber. A lo anterior también se agregaron críticas consistentes en indicar que tales hechos tenían la connotación de ser atentados terroristas de carácter indiscriminado y o, por lo tanto, imprevisibles para el Estado.” (Consejo de Estado, sentencia del 19 de abril de 2012)

Al respecto también señaló el máximo tribunal sobre la aplicación del daño especial como mecanismo para la reparación de los daños ocasionados:

“Y es que si bien ha sido claro para la Sección Tercera que la teoría del daño especial exige un factor de atribución de responsabilidad al Estado, es decir, que el hecho causante del daño por el que se reclame pueda imputársele jurídicamente dentro del marco de una “actuación legítima”, esta “actuación” no debe reducirse a la simple verificación de una actividad en estricto sentido físico, sino que comprende también aquellos eventos en los



que la imputación es principalmente de índole jurídica y tiene como fuente la obligación del Estado de brindar protección y cuidado a quienes resultan injustamente afectados. En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual, no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y, que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado.” (Consejo de Estado, sentencia del 19 de abril de 2012)

Por esta razón, es el título de imputación del daño especial ha sido utilizado por la jurisdicción contencioso administrativo como mecanismo para no dejar sin ningún tipo de reparación a aquellas personas que han sido víctimas directas de ataques terroristas, lo anterior a partir de la garantía de los derechos constitucionales consagrados en la carta política de 1991, empero siempre la aplicación de este título de imputación como elementos para otorgar indemnizaciones sin ningún tipo de relación causal e imputación jurídica ha suscitado sendas críticas al Consejo de Estado.

Con posterioridad, en sentencia del 29 de octubre de 2012, se abrirá una nueva discusión entorno a la aplicación del título de daño especial y el riesgo excepcional, con todo se dijo que cuando se tratan de daños ocasionados en ocasión de ataques guerrilleros a infraestructura o instalaciones del Estado, se da un riesgo para los ciudadanos, en tanto se encuentra circunscrito a una actividad peligrosa, por ello, que no puede olvidarse como el conflicto interno entre el Estado y las guerrillas insurgentes, se desarrolla en medio del control interno del territorio. Con todo se puede concluir:

“Esta categoría de riesgo, que se denomina “riesgo-conflicto”, surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques armados que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para



el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades.” (Argoty y Triana, 2013: p. 46)

Así se utiliza la diferencia entre actos terroristas y actos propios del conflicto bélico para la atribución de responsabilidad en cabeza del Estado, dado que para el Estado en el marco del conflicto armado interno surge una serie de obligaciones de carácter internacional:

“En consecuencia, los jueces de lo contencioso administrativo y el Consejo de Estado a la cabeza de la jurisdicción especializada, no debería calificar y menos tratar jurídicamente como actos terroristas los ataques que realicen grupos armados organizados irregulares en contra de las instalaciones y/o de integrantes de la fuerza pública, por lo menos no sin justificar por que razón la actuación correspondiente, al transgredir los postulados del DIH- cuya observación resulta insoslayable en Colombia-, puede constituirse en un crimen de guerra o en un acto terrorista; serán otro tipo de eventos aquellos en los cuales la actuación violenta respectiva deba recibir tratamiento de acto terrorista, como por ejemplo acontece en algunos supuestos específico a los que la propia jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho referencia.

Finalmente, vale la pena señalar que para los jueces de lo contencioso administrativo colombianos, en general y para el Consejo de Estado, en particular, dispensar el tratamiento jurídico y hasta la denominación que en estricto rigor corresponde a las hostilidades propias del conflicto armado interno que se libra en el país, constituye no una simple opción argumentativa o una mera veleidad de estirpe académica, sino una obligación derivada del carácter imperativo que para las autoridades públicas reviste el acatamiento de los contenidos normativos propios del Derecho Internacional Humanitario, los cuales resultan de insoslayable aplicación como consecuencia de la eficacia vinculante de los derechos que serán referidos en el acápite siguiente dentro del presente pronunciamiento.” (subrayado fuera del texto) (Consejo de Estado, sentencia del 29 de octubre de 2012)

Finalmente, la aplicación del daño excepcional tiene como fundamento el principio de solidaridad que asume el Estado bajo la noción de Estado social de Derecho de conformidad con lo dispuesto en la carta de 1991 como la gravedad del daño sufrido por la víctima que hace que los poderes públicos no se queden inanes ante este daño, mientras que la aplicación del riesgo excepcional se da por la creación de un riesgo en el cumplimiento de sus deberes legales, que termina generando un daño al ciudadano.



3. El régimen jurídico del daño especial en la responsabilidad del Estado por ataques terroristas:

Cuando la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado la noción del daño especial como título de imputación de naturaleza objetiva, es importante anotar como uno de sus principales fundamentos ha sido el principio de solidaridad, entendido como eje del Estado Social de Derecho implantado en la Constitución Política de 1991. Es por ello que la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya indicado que, de conformidad con los principios de igualdad, justicia, equidad y solidaridad, el Estado no puede obviar y desproteger a las víctimas de ataques terroristas, por cuanto es un deber del Estado garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como la solución del conflicto armado, por esta razón, es que el Estado deba responder por los daños antijurídicos causados a estos. Al respecto en sentencia del 23 de mayo de 2018 el Consejo de Estado indico sobre el especial deber que tiene el Estado en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos:

“Esta Corporación ha establecido que las víctimas de la guerra no están obligadas a asumir ni a soportar el daño causado por ésta, cuya solución es competencia del Estado, que además detenta el uso legítimo de las armas. A lo que debe agregarse que en cuanto no se encuentran capacitadas, no les corresponde sufrir las consecuencias del daño del que la población civil no fue prevenida, porque las autoridades, aunque conocían del peligro no pudieron conjurar la amenaza. En este sentido, las víctimas de los atentados terroristas, ocurridos dentro del conflicto armado interno, deben ser indemnizadas y amparadas por el Estado, pues no tienen el deber de soportar sus efectos, tampoco cuentan con la posibilidad de prevenirlo, tanto más cuando su dolor y zozobra han sido utilizados como instrumentos de presión por parte de los grupos insurgentes frente a las autoridades públicas y aquí cobra relevancia el principio de solidaridad. (...) Bajo esta línea de argumentación, se deriva de la Carta Política, además del deber de las autoridades de encauzar su conducta a lograr la paz, la obligación de mitigar los riesgos a los que se expone a la población civil, mediante labores de inteligencia efectivas e igualmente el deber de socorrerlas, para lo cual es necesario destacar los principios de solidaridad y equidad, de donde resulta el deber general del Estado de procurar, en la medida de lo posible, por la reparación de las víctimas del conflicto, siempre que sus derechos e



intereses resulten afectados, porque el peligro si se conoció de donde tendría que haberse podido evitar o repeler.” (Consejo de Estado, sentencia del 23 de mayo de 2018)

En consonancia, el Consejo de Estado ha esgrimido también como elementos normativos para la aplicación del régimen objetivo de responsabilidad del daño especial, aquellas disposiciones de carácter internacional humanitario, mas precisamente aquellas obligaciones que se encargan al Estado para la salvaguarda del derecho a la vida, contenido en el protocolo II del Convenio de Ginebra, en donde este se desarrolla a los conflictos armados de carácter no internacional:

“Artículo 4: Garantías fundamentales

1. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes.

2. Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que preceden, están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a que se refiere el párrafo 1:

- a) los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal;
- b) los castigos colectivos;
- c) la toma de rehenes;
- d) los actos de terrorismo;
- e) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;
- f) la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas;
- g) el pillaje;
- h) las amenazas de realizar los actos mencionados. “

En este mismo sentido, el artículo 13 del mismo instrumento internacional indica:

“Artículo 13: Protección de la población civil



1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes.
2. No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.
3. Las personas civiles gozarán de la protección que confiere este Título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.”

No puede perderse de vista que el daño especial representa un desequilibrio frente a las cargas públicas, que en sí mismo implica una vulneración al derecho a la igualdad, de esta forma siempre que la administración en su actuar legítimo, genere un daño a un particular superando las cargas normales que deben asumir los ciudadanos por el hecho de vivir en sociedad, surge el deber indemnizatorio en cabeza del Estado (Díazgranados, 2001). Así mismo, el artículo 90° de la Constitución Política de 1991, no adopta un único régimen de imputación, sino por el contrario permite que el juez determine el título para la atribución de responsabilidad a cargo del Estado, de esta manera los jueces deben propender por la reparación de los daños causados a los ciudadanos producto de ataques terroristas, en donde es el Estado quien tiene el deber de proteger los derechos fundamentales consignados en la carta.

3.1. Sobre los elementos del daño especial como título de imputación.

Ahora entonces indica Rojas (2009) como para la configuración del daño especial es necesario que se de un actuar legítimo en cabeza del Estado, un daño padecido por un particular y la relación causal entre el daño y el accionar del Estado.

- a. Sobre al accionar legítimo en cabeza del Estado es importante señalar como el daño especial es un título de imputación que no necesita del elemento culpa para la atribución de responsabilidad del Estado, por ello que el accionar del Estado se caracterice por encontrarse dentro de margen de la legalidad, pero a su vez esta actividad genera un desequilibrio frente a las cargas públicas, así mismo este título de imputación no se genera por una actuación riesgosa o peligrosa (Rojas, 2009).



- b. Sobre el daño antijurídico causado por el accionar legítimo del Estado, se resalta como la actividad legítima en cabeza del Estado es fundamental para la configuración del título de imputación, sin embargo también es menester que el perjuicio ocasionado al particular sea causado directamente causado por parte del Estado, a contrario sensu de la falla del servicio o del riesgo excepcional en donde puede que el daño sea causado directamente por un tercero y la administración tendrá un efecto indirecto; Además, es necesario que el daño no se ocasionado por la materialización de un riesgo creado por parte de la administración (Rojas, 2009)
- c. Finalmente respecto al nexo de causalidad, es necesario que exista una relación causal entre la actividad legítima de la administración y el daño, con lo que si no se hubiese presentado el actuar de la administración no se hubiese producido el daño. Así mismo, como causales eximentes de responsabilidad que destruyen el nexo de causalidad entre el accionar del Estado y la actuación del Estado, se encuentran la fuerza mayor y el caso fortuito, sin embargo solo el primero de ello podría catalogarse como una verdadera causal de exoneración de responsabilidad en cabeza del Estado, al tratarse de un hecho irresistible e imprevisible caso contrario al caso fortuito, que haría parte de la estructura misma del servicio en cabeza de la administración que a su vez podría configurarse como un riesgo excepcional (Rojas, 2009). También podrá constituirse como causal de exoneración el hecho de un tercero o de la víctima, en donde se destaca como la actuación no ha sido provocada por la administración.

De cualquier manera, se destaca como principales argumentos de la no aplicación del título de imputación del daño especial en la responsabilidad del Estado caso de ataques terroristas. En un primer lugar, el rompimiento del nexo causal a raíz de la producción del daño a través del accionar de un tercero, lo cual imposibilitaría la atribución de responsabilidad en cabeza del Estado, ya que este no es quien realiza la actuación que produce el daño:

“Esta situación, descarta de lleno la posibilidad de que un ataque terrorista sea imputado a la administración por la vía del daño especial: como dice el mismo Consejo de Estado, cuando se hace referencia a un flagelo subversivo (como el ataque terrorista) se denota una actuación delictiva llevada a cabo por terceros terroristas, en contra de un



destinatario determinado ; ahora bien, puede suceder que la perpetración delinciente sea posible por una actuación de la administración, haciendo que ésta última se vuelva la causante indirecta del daño, pero siempre el perpetrador directo será el delincuente o terrorista, que hace realidad el ataque; de ahí que sea imposible aplicar la vía del daño especial en la responsabilidad estatal por atentado terrorista: en estos casos el daño antijurídico no fue ocasionado por una actuación directa de la Administración Pública, sino de un tercero quien ejecutó el delito, violando con ello uno de los requisitos esenciales de la imputabilidad por daño especial: que el daño antijurídico a indemnizar sea ocasionado directamente por la administración, como se mencionó en párrafos anteriores.” (subrayado fuera del texto) (Rojas, 2009, p. 245)

Así se hace énfasis, en la producción de daño a raíz del hecho de un tercero que automáticamente exoneraría de responsabilidad al Estado:

“Ahora bien (y como segundo argumento), incluso si se omitiera el punto relativo a que el ataque terrorista no es ocasionado directamente por la Administración (ya que ella no lo perpetra ni es el agente que causa el daño) haciendo imposible la aplicación del daño especial, se podría alegar que en los casos de flagelos delincuentes aplica una de las causas extrañas que absuelven al Estado: el hecho de un tercero. El acto terrorista es claramente una perpetración ejecutada por un individuo ajeno a la administración, que satisface todos los requisitos para que aplique la ya mencionada causal de exoneración, a saber: a) existe una clara relación de causalidad entre el daño y la actuación del tercero, en la medida en que fue él quien perpetró el ataque y, consecuentemente, originó el daño; si no hubiera optado por ejecutar el flagelo, el daño no habría sido ocasionado; b) la causa exclusiva del daño es el hecho terrorista, el cual no es provocado por la Administración; de no ser así nos situaríamos en otra casual de imputabilidad (el riesgo excepcional o la falla del servicio). Lo anterior muestra con más veras el por qué resulta improcedente imputar responsabilidad estatal por daño especial en el caso de ataques terroristas. Un brevísimo recorrido jurisprudencial a continuación ilustrará estas situaciones.” (Rojas, 2009, p. 245)

3.2.Un breve recuento jurisprudencial de tres sentencias que explican la aplicación del daño especial como título de imputación para declarar la responsabilidad del Estado por un ataque terrorista.



No obstante, el Consejo de Estado ha señalado en su jurisprudencia la posibilidad de atribuir responsabilidad al Estado bajo el régimen objetivo y subjetivo, en sentencia del 28 de mayo de 2015, con ponencia de Olga Melida Valle de la Hoz en donde el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa conoció de las lesiones casusas a un ciudadano producto del estallido de un carro bomba en las inmediaciones de la plaza de toros la macarena en el Municipio de Medellín. Al respecto señaló el Consejo de Estado las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corporación para la imputación de responsabilidad al Estado por actos terroristas, al respecto indico sobre la posibilidad de aplicar tanto el régimen de imputación subjetivo como objetivo en esta clase de eventos:

“En tratándose de daños ocasionados por atentados terroristas, al ser causados materialmente por terceros, en principio se excluye la imputación de los mismos al Estado, por lo que no estaría llamado a responder. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido criterios de atribución al Estado de los daños producidos por atentados terroristas, a saber: a) A partir de un régimen subjetivo de responsabilidad, esta Corporación ha establecido que se le puede endilgar responsabilidad al Estado por falla del servicio cuando tenía conocimiento del atentado terrorista y no utilizó sus poderes para impedir el mismo [omisión]. (...) b) Por otro lado, bajo un régimen objetivo de responsabilidad, la jurisprudencia de esta Sección ha imputado los daños al Estado a través de la teoría del daño especial. En el régimen del daño especial, lo importante es la anormalidad del daño sufrido por la víctima con el cual se genera un rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas, que el administrado no está en el deber de soportar. (...) Pero ha determinado la jurisprudencia de esta Corporación, que para efectos de endilgar responsabilidad al Estado en los eventos en que los daños se derivan de ataques terroristas, para que proceda la imputación por daño especial, es necesario acreditar que el daño se produjo “con ocasión de un ataque dirigido por terceros en contra de un establecimiento militar o policivo o un centro de comunicaciones o un personaje representativo de la cúpula estatal.” (Consejo de Estado, sentencia del 28 de mayo de 2015)

De esta forma recalca el Consejo de Estado en que a partir de la aplicación del principio *iura novit curia* este puede adecuar los criterios de imputación a las demandas planteadas. Sobre el caso en concreto, el Consejo de Estado opto por la aplicación del titulo de imputación del daño especial, señalando:



“Considera la Sala, entonces, que los daños sufridos por el señor Jaime Alberto Ríos Toro le son imputables a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional bajo la teoría del daño especial. A la anterior conclusión se arriba pues con la explosión se generó un daño anormal y especial al señor Ríos Toro, con el cual se rompió el principio de igualdad frente a las cargas públicas, además que dicho daño se produjo con ocasión de un ataque dirigido por terceros contra un elemento representativo del Estado, en este caso miembros de la Sijin.” (Corte Constitucional, sentencia del 28 de mayo de 2015)

En este mismo sentido, en sentencia del 26 de marzo de 2014, con ponencia de Enrique Gil Botero, el Consejo de Estado aplicó el título de imputación de daño especial para los daños producidos a una congregación religiosa, producto de un ataque terrorista a una estación de policía, sobre el fundamento del daño especial en esta casuística se indica:

“Considerar los actos de terrorismo como el hecho exclusivo de un tercero, en términos del mal llamado nexo de causalidad, implicaría condenar a la impotencia a la población, dado que quien tiene el deber jurídico de protegerla, porque tiene el monopolio legítimo de la fuerza, es el Estado, encarnado en sus fuerzas militares y de policía. En todo evento que pueda tener ocurrencia y que vaya dirigido contra la sociedad en su conjunto, y no obstante su carácter de absolutamente injustificable, sería utópico pretender que los ciudadanos no tienen el deber de soportar las cargas que su ocurrencia implica. Sin embargo, es el concepto de Estado Social de Derecho que apareja nuestra realidad constitucional, el que debe inspirar las respuestas que el sistema produzca en materia de actos terroristas, las que necesariamente deberán honrar los reiterados principios de igualdad y solidaridad, entre otros, que hacen que el Estado colombiano sea lo que es, y no otra forma de organización política. Por consiguiente, en cuanto el acto terrorista se dirige contra la sociedad en su conjunto, pero se localiza materialmente en el perjuicio excepcional y anormal respecto de un ciudadano o grupo de ciudadanos muy reducido, será toda la sociedad la que soporte, de forma equitativa, esa carga.” (Consejo de Estado, sentencia del 26 de marzo de 2014)

Al respecto la concepción débil de los derechos cobra una especial importancia en la responsabilidad del Estado por ataques terroristas:

“Instrumentalizar el daño especial como criterio de imputación en el presente caso, implica la realización de un análisis que acorde con el art. 90 Const., tenga como punto de partida el daño antijurídico que sufrió la demandante; que se asuma que el daño



causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea de éste, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad. La teoría del daño especial es conveniente, no solo porque brinda una explicación mucho más clara y objetiva sobre el fundamento de la responsabilidad estatal, sino por su gran basamento iusprincipialista que nutre de contenido constitucional la solución que en estos casos profiere la justicia contencioso administrativa. Sin descartar desde luego, que en algunos eventos de actos terroristas, podrán aplicarse los otros regímenes de responsabilidad -falla del servicio y riesgo excepcional-, si las facticidades que se juzgan así lo reclaman, pues se itera, la teoría del daño especial es subsidiaria, en el entendimiento de que sólo se aplica, si los hechos materia de juzgamiento no encuentran tipicidad, en alguno de aquéllos otros sistemas de responsabilidad administrativa a los que ya se aludió.

(...)

La Sala, en reiteradas oportunidades, ha considerado que en aras de la realización de los contenidos materiales de justicia, de acuerdo con valores y principios consagrados en la Constitución Política -que tiene como epicentro de la misma al ser humano-, en el caso de actos terroristas en los que el objetivo del ataque es el Estado, debe aplicarse el título de imputación del daño especial para definir así la responsabilidad de la administración pública.

(...)

Sin embargo, es el concepto de Estado Social de Derecho que apareja nuestra realidad constitucional, el que debe inspirar las respuestas que el sistema produzca en materia de actos terroristas, las que necesariamente deberán honrar los reiterados principios de igualdad y solidaridad, entre otros, que hacen que el Estado colombiano sea lo que es, y no otra forma de organización política.

Por consiguiente, en cuanto el acto terrorista se dirige contra la sociedad en su conjunto, pero se localiza materialmente en el perjuicio excepcional y anormal respecto de un ciudadano o grupo de ciudadanos muy reducido, será toda la sociedad la que soporte, de forma equitativa, esa carga.” (Consejo de Estado, sentencia del 26 de marzo de 2014)

Sobre la importancia de sistemas legales para la reparación de víctimas producto de daños a partir de actos terroristas:



“En el derecho contemporáneo existen dos vías posibles para garantizar las indemnizaciones a las víctimas por actos terroristas, la vía jurisdiccional y los regímenes legislativos especiales de indemnización y de asistencia pública, como ocurre entre otros en el derecho español y en el francés.

“La ley de asistencia o ayuda humanitaria se limita a satisfacer los requerimientos urgentes, necesarios y esenciales a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por el acto terrorista, pero no cumple una función indemnizatoria tal como la cumple por ejemplo en el derecho español la ley 32 de 1999 que constituyó una verdadera conquista frente a la insatisfacción de la responsabilidad civil derivada de la responsabilidad penal en los delitos de terrorismo, como lo ilustra el profesor José María Fuster - Fabra Torrellas al comentar las bases y principios de la gestación de dicha ley:

“Es el Estado, como sujeto pasivo intelectual de los delitos terroristas, quien, en aplicación positiva de los valores de los que en este texto se hace eco, y como verdadero destinatario del perjuicio que se personaliza en las víctimas que, de una u otra manera, garantizan esos valores, quien debe asumir la insolvencia de los terroristas que irrogan sus perjuicios - desde una perspectiva exclusivamente económica - indiscriminadamente sobre algunos de sus miembros.

“La ley, y el reglamento que la desarrolla, a través de sus articulados, establecen que será el Estado quien asuma la responsabilidad de indemnizar a las víctimas de los delitos de terrorismo y, a su vez, atraiga para sí, como no puede ser de otro modo, las acciones propias de reclamar a sus responsables - cabría añadir y responsables subsidiarios - las indemnizaciones de las que, si las víctimas optan por acogerse a ésta vía, éstas eran acreedoras, asumiendo con ello el derecho a su cobro y los demás inherentes.” (Consejo de Estado, sentencia del 26 de marzo de 2014)

Del anterior referente jurisprudencial, es menester indicar como la responsabilidad patrimonial del Estado no es un concepto normativo para la universalización para la reparación de los daños, sino es una formula jurídica propia del Estado de Derecho, en donde se atribuye responsabilidad al Estado cuando efectivamente este tiene una incidencia en la producción del daño antijurídico.



Posteriormente en sentencia del 22 de octubre de 2015 se expone como supuesto de hecho la muerte de un ciudadano producto de un enfrentamiento entre la fuerza pública y grupos subversivos, de esta forma en la providencia con ponencia de Olga Melida Valle de la Hoz, se hace énfasis en la responsabilidad del Estado por actos terrorista y la aplicación del daño especial:

“En este enfrentamiento entre el Ejército y grupos subversivos, los aquí demandantes sufrieron un daño antijurídico, que debe ser reparado porque no tienen el deber jurídico de soportarlo y que constituye un desequilibrio de las cargas públicas, razón por la cual, el caso debe analizarse bajo el régimen de daño especial. De acuerdo con la Jurisprudencia de la Sala, el régimen del daño especial, de naturaleza objetiva, es de aplicación excepcional, fundamentado en la equidad y la solidaridad, en el que se reparan los daños que tienen la característica de ser anormales y excepcionales, y que los ciudadanos no tienen la obligación de soportar en cuanto se les impone una carga desigual, respecto de los otros ciudadanos. (...) al acreditarse suficientemente la ocurrencia de un daño antijurídico, que la persona no tiene el deber jurídico de soportar y que implica un desequilibrio en las cargas públicas, lo procedente es ordenar su reparación, en aplicación de los principios de solidaridad y equidad que deben gobernar las relaciones de los ciudadanos en un Estado social de derecho. Corolario de lo antes expuesto, deberá revocarse la sentencia apelada y declarar la responsabilidad del Ejército por la muerte del señor Uriel Cardona Márquez.” (Consejo de Estado, sentencia del 22 de octubre de 2015)

En este sentido se destaca como para el Consejo de Estado la Constitución no apostó por un determinado régimen o título de imputación, por lo que el juez para cada caso puntual deberá definir en la motivación de la sentencia las razones tanto jurídicas como fácticas para atribuir o no responsabilidad al Estado. De esta forma, la anterior idea es el principal sustento para la existencia de los títulos de imputación propuestos por la jurisprudencia, destacando lo dicho en sentencia con radicado 24392 del 23 de agosto de 2012:

“En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia.” (Consejo de Estado, sentencia del 23 de agosto de 2012)



Para el caso en cuestión, el Consejo de Estado aplica la teoría del daño especial como criterio de imputación para el Estado, sin embargo, no existe claridad sobre la forma de acreditarse el daño especial, es decir, porque al ciudadano se le atribuyo una carga que no estaba en el deber de soportar, de cualquier forma:

“Lo anterior permite concluir que no se acreditó la existencia de una falla en el servicio, porque efectivamente la actuación del Ejército se presentó con ocasión del ataque guerrillero, en cumplimiento de su deber de salvaguardar el orden público en el territorio nacional y proteger la vida de los ciudadanos, y no existe prueba fehaciente de que se hubieran presentado excesos, irregularidades en el desarrollo de dichas funciones u omisión en el desempeño de sus labores, en la medida en que tampoco se conoce cuál de los dos bandos utilizó el artefacto explosivo que dio muerte al señor Cardona Márquez de modo que la imputación no puede hacerse bajo el régimen de la falla en el servicio.

No obstante, lo anterior, en este enfrentamiento entre el Ejército y grupos subversivos, los aquí demandantes sufrieron un daño antijurídico, que debe ser reparado porque no tienen el deber jurídico de soportarlo y que constituye un desequilibrio de las cargas públicas, razón por la cual, el caso debe analizarse bajo el régimen de daño especial.

De acuerdo con la Jurisprudencia de la Sala, el régimen del daño especial, de naturaleza objetiva, es de aplicación excepcional, fundamentado en la equidad y la solidaridad, en el que se reparan los daños que tienen la característica de ser anormales y excepcionales, y que los ciudadanos no tienen la obligación de soportar en cuanto se les impone una carga desigual, respecto de los otros ciudadanos.

Así ha dicho la Sala:

“La teoría del daño especial reúne una buena muestra de los eventos en que, con el ánimo de buscar un resultado satisfactorio desde una óptica de justicia material, se utiliza la equidad para reequilibrar las cargas públicas, honrando así el principio de igualdad. En otras palabras, la teoría del daño especial, contando con el substrato de la equidad que debe inspirar toda decisión judicial, se vale de la igualdad para fundamentar las soluciones que buscan restablecer el equilibrio ante las cargas de la administración en situaciones concretas, objetivo que se alcanza gracias a la asunción del principio de solidaridad como argumento de impulsión de la acción reparadora del Estado, como se observará al momento de considerar el caso concreto. (...) Se denota claramente la gran riqueza sustancial que involucra la teoría del daño especial y, como no, lo esencial que resulta a



un sistema de justicia que, como el de un Estado Social de Derecho, debe buscar mediante el ejercicio de su función la efectiva realización de los valores y principios esenciales al mismo”.

Y también, en un caso similar al estudiado se dijo:

“En concepto de la Sala, el acervo probatorio aporta seguridad inconcusa sobre la intención de los autores del acto terrorista: atacar la patrulla de la policía. Estos hechos sirven como fundamento de aplicación de la teoría del daño especial, visión que acentúa su enfoque en la lesión sufrida por la víctima, que debe ser preservada frente al perjuicio no buscado, no querido, ni tampoco merecido. Esta teoría, con fuerte basamento en la equidad y la solidaridad, se enmarca dentro de los factores objetivos de imputación de responsabilidad estatal con los que se ha enriquecido este catálogo”.

De esta forma, al acreditarse suficientemente la ocurrencia de un daño antijurídico, que la persona no tiene el deber jurídico de soportar y que implica un desequilibrio en las cargas públicas, lo procedente es ordenar su reparación, en aplicación de los principios de solidaridad y equidad que deben gobernar las relaciones de los ciudadanos en un Estado social de derecho.” (Consejo de Estado, sentencia del 23 de agosto de 2012)

3.3.La regla actual en materia de daños ocasionados en ataques terroristas: la sentencia de Unificación 353 de 2020 retoma la sentencia del Consejo de Estado del 20 de junio de 2017.

En este caso la Corte Constitucional estudia una acción de tutela contra providencia judiciales, mas precisamente contra un fallo de la sección tercera del Consejo de Estado que declara la responsabilidad del Estado por ataques terroristas en el conocido caso del “club el nogal”. Este caso, será importante debido a que estudiara los fundamentos de la aplicación del régimen objetivo de responsabilidad y los fundamentos de la solidaridad para el otorgamiento de indemnizaciones a quienes han sufrido daños ocasionados por un tercero en el marco de un ataque terroristas.

Así las cosas, la Corte Constitucional desarrollara una serie de elaboraciones dogmáticas que buscan explicar la responsabilidad del Estado por actos terroristas. Al respecto sobre la falla del servicio en esta clase de eventos se dijo:



“6.5. En cuanto a la **falla del servicio**, se explicó que la declaratoria de responsabilidad también opera por omisión frente a daños causados por actos violentos de terceros. En concreto, cuando el daño se produce como consecuencia del acto violento perpetrado por agentes no estatales y el mismo era previsible y resistible para el Estado.

(...)

Así las cosas, luego de hacer el balance jurisprudencial, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado advirtió que, frente a los actos violentos de terceros, la falla del servicio opera como fundamento de reparación cuando: “i) *en la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes estatales; ii) se acredita que las víctimas contra quienes se dirigió de modo indiscriminado el ataque habían previamente solicitado medidas de protección a las autoridades y estas, siendo competentes y teniendo la capacidad para ello, no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante); iii) la población, blanco del ataque, no solicitó las medidas referidas; no obstante, el acto terrorista era previsible, en razón a las especiales circunstancias fácticas que se vivían en el momento, pero el Estado no realizó ninguna actuación encaminada a evitar de forma eficiente y oportuna el ataque; y iv) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este*”.(Cursivas dentro del texto) (Corte Constitucional, sentencia SU-353 de 2020)

Al respecto sobre el riesgo excepcional indica la Corte Constitucional:

“6.8. Frente al segundo título de imputación jurídica, se explicó que el Consejo de Estado, en ausencia de falla del servicio, ha fundado la responsabilidad de la administración por los daños causados por actos violentos de agentes no estatales en el régimen de responsabilidad objetiva por **riesgo excepcional**, según el cual si el daño ocurre como consecuencia del ejercicio de una actividad legítima y lícita de la administración que comporta un riesgo, creado conscientemente, de naturaleza anormal o excesiva, esto es, mayor al inherente o intrínseco de la actividad, o que excede lo razonablemente asumido por el perjudicado, y dicho riesgo se concreta y llega a causar un daño, este último debe ser reparado por el Estado.” (Corte Constitucional, sentencia SU-353 de 2020)



Y finalmente sobre el daño especial indica como el ataque terrorista deberá estar dirigido frente a un objetivo estatal afectando un interés particular, con ello tiene que el ataque estar dirigido sin duda alguna en contra de un objetivo claramente representativo del Estado. Al respecto se indica sobre las principales características de este título:

“6.12. Además, según se explicó, para atribuir responsabilidad con base en este título de imputación jurídica se requiere un comportamiento del Estado desde todo punto de vista lícito, y un daño que resulte anormal y excepcional en relación con los que deben soportar los demás integrantes de la comunidad, de forma que, por razones de equidad y solidaridad, ese daño no deba ser asumido por la víctima.

En este orden de ideas, la Sala Plena de la Sección Tercera adujo que era necesaria la configuración de una actividad legítima y lícita del Estado generadora del daño especial. De manera que, la conducta legítima del Estado, cuyo objetivo es el interés general, debe ser la causante de un daño grave y especial. En otras palabras, en casos de actos terroristas no puede estructurarse la imputación sin una relación causal válida, pues solo en virtud de esta se puede comprobar la gravedad y especialidad del daño y, por ende, justificar la imputación. Por tanto, resaltó que si el daño se deriva del actuar de un tercero ajeno a la administración no sería posible, en principio, atribuirlo a la misma, en tanto que no existe un vínculo entre el daño y una conducta de esta y, en consecuencia, se encontraría configurada una causal excluyente de responsabilidad.” (Corte Constitucional, sentencia SU-353 de 2020)

De esta forma para la Corte Constitucional de la mano de lo expuesto por el Consejo de Estado, el principio de solidaridad en ningún momento puede constituirse como un fundamento para la procedencia de reparaciones en el marco de un ataque terrorista. Lo anterior, fue resaltado en sentencia del 20 de junio de 2017 por parte del Consejo de Estado:

“18.55. El principio de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye una garantía constitucional para los ciudadanos y se suscita cuando se reúnen los elementos requeridos por el artículo 90 de la Constitución -daño e imputación al poder público-, mientras que el principio de solidaridad surge como un mandato de optimización inherente al Estado social de derecho que exige de todas las autoridades públicas y de los asociados la promoción de acciones positivas en favor de quienes experimentan condiciones de desventaja o debilidad manifiesta, por lo cual el Estado debe desarrollar políticas públicas



dirigidas a equilibrar los beneficios y cargas de todos los integrantes de la sociedad. No obstante, la solidaridad no se erige, bajo ningún motivo, en fundamento autónomo y exclusivo de la responsabilidad estatal.

18.56. En ese orden, si bien el principio de responsabilidad obedece claramente a un juicio de atribución de un daño realizado en sede judicial, el principio de solidaridad obedece esencialmente, como fundamento central y autosuficiente, a situaciones contrarias a un orden social justo, frente a las cuales se impone generar oportunidades y proveer bienes o servicios, según el caso, para hacer realidad el principio de igualdad material y efectivo, aplicable a situaciones donde no es posible imputar un daño al Estado”. (subrayado fuera del texto) (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017).

Volviendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional señala la corporación como indefectiblemente cuando se declara la responsabilidad del Estado en un acto terrorista es necesario que se señale un título de imputación por parte del juez contencioso-administrativo, por ello la simple enunciación de los principios de equidad y solidaridad como base para la condena al Estado no es fundamento para que surja el deber de reparación e indemnización, por ello insiste la Corte:

“7.14. De este modo se tiene que, con el fin de equilibrar la distribución de las cargas públicas, en la sentencia impugnada la Subsección B apeló a los principios de equidad y solidaridad para atribuir al Estado los daños antijurídicos derivados del atentado. Sin embargo, para llegar a tal conclusión no hizo un análisis del precedente aplicable, orientado a determinar si la atribución de responsabilidad al Estado era susceptible de materializarse en alguno de los títulos de imputación desarrollados por el pleno de la Sección Tercera en la sentencia del 2017.” (Corte Constitucional, sentencia SU- 353 de 2020)

Ante el elemento corrector propio de la jurisprudencia de La Corte Constitucional, esta providencia busca defender el valor del precedente como elemento que busca la garantía de los derechos fundamentales, en este caso del derecho a la igualdad frente a iguales supuestos de hecho. De esta forma dice Quinche (2020), cuando un juez se quiera apartar de una decisión judicial es importante que cumpla unas mínimas cargas argumentativas que permitan el cumplimiento de los principio de transparencia y suficiencia de la nueva regla jurisprudencial. No puede olvidarse como los tribunales nacionales han buscado



darle una especial protección al precedente jurisprudencial como medio para la unidad y coherencia del sistema jurídico, al respecto indica la Corte:

“En ese escenario, lo que en realidad extraña la Corte es que la Subsección accionada se haya separado de la *ratio* que el pleno de la Sección Tercera fijó en la sentencia del 2017 para resolver un tema que igualmente versaba sobre la imputación jurídica al Estado de perjuicios ocurridos en el marco de un acto terrorista **sin satisfacer la carga argumentativa requerida**, pues, aunque en la parte resolutive de la sentencia del 2017 la Sala Plena de la Sección Tercera no decidió unificar la jurisprudencia en torno a esa materia, la Subsección demandada no cumplió con los requisitos de transparencia y suficiencia para apartarse de ese precedente, en la medida que, por un lado, no hizo referencia expresa a la decisión mediante la cual el pleno de la Sección resolvió aquel caso análogo en el año 2017 y, por otro, si bien sustentó las razones para aplicar los principios de solidaridad y de equidad como fundamento de imputación de la responsabilidad en el caso concreto, no expuso los criterios a partir de los cuales resultaba posible producir un cambio de jurisprudencia, bien sea a partir de acreditar las falencias de la jurisprudencia precedente o de demostrar la necesidad de incorporar una nueva aproximación que, desde el punto de vista interpretativo, brinde una mayor protección a valores, principios y derechos constitucionales.” (negrilla dentro del texto) (Corte Constitucional, sentencia SU-353 de 2020)

3.3.1. Sobre la regla aplicable a partir de la sentencia del 20 de junio de 2017 en materia de ataques terroristas.

De la vertiginosa evolución jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado en ataques terroristas, el Consejo de Estado para este año desarrollo una serie de criterios para delimitar cada uno de los títulos de imputación aplicables a esta casuística, con ello trazó sendas diferencias entre la aplicación del daño especial y el riesgo excepcional como títulos que con antelación eran confundidos y tenían elementos comunes que impedían una verdadera diferenciación, lo cual generaba confusión respecto de su aplicación.

En este caso sobre el título de imputación del daño especial se destaca como este se configura cuando:

- I) El Estado haya tenido una intervención directa o indirecta en la producción del daño.



- II) A pesar de que el Estado no tuvo ningún tipo de incidencia en la producción del daño, el mismo era previsible y resistible, por lo cual el Estado no adoptó las medidas necesarias para evitar o mitigar la producción del daño.

Sobre el segundo de los puntos, resulta clave entender como el Estado resulta ser responsable por el incumplimiento de sus deberes exigibles para la no producción del daño, lo cual atenta contra las normas que versan sobre derechos humanos incorporados mediante la noción de bloque de constitucionalidad, como además de que se trate de riesgo inminentes y de los cuales, el Estado tenía conocimiento. Al respecto el Consejo de Estado presenta una regla jurisprudencial frente al caso en cuestión:

“14.9. En conclusión, frente a los actos violentos de terceros, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado considera que el concepto de **falla del servicio** opera como fundamento de reparación cuando: *i*) en la producción del daño estuvo suficientemente presente la complicidad por acción u omisión de agentes estatales; *ii*) se acredita que las víctimas contra quienes se dirigió de modo indiscriminado el ataque habían previamente solicitado medidas de protección a las autoridades y estas, siendo competentes y teniendo la capacidad para ello, no se las brindaron o las mismas fueron insuficientes o tardías, de tal manera que su omisión es objeto de reproche jurídico (infracción a la posición de garante); *iii*) la población, blanco del ataque, no solicitó las medidas referidas; no obstante, el acto terrorista era previsible, en razón a las especiales circunstancias fácticas que se vivían en el momento, pero el Estado no realizó ninguna actuación encaminada a evitar de forma eficiente y oportuna el ataque; y *iv*) el Estado omitió adoptar medidas de prevención y seguridad para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por este.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

Por otra parte, cuando se trata de la responsabilidad del Estado con fundamento en el riesgo excepcional, cuando los ataques terroristas van dirigidos en contra de instalaciones oficiales, de allí que la existencia de estos blancos en medio de la población civil somete a estos actos indiscriminados de violencia. Al respecto indico el Consejo de Estado en aquella oportunidad:

“15.6. Para que el acto violento causado materialmente por terceros sea imputado al Estado es menester que, según lo dicho por esta Corporación, esté dirigido contra blancos



selectivos, esto es, personas o instituciones representativas del Estado, pues si el acto violento es de carácter indiscriminado cuyo objetivo es provocar, como lo es el acto de terrorismo, pánico, temor o zozobra entre la población civil, no es posible declarar la responsabilidad del Estado con fundamento en el riesgo excepcional.” (Corte Constitucional, sentencia del 20 de junio de 2017)

No obstante, en esta sentencia el mismo Consejo de Estado reconoce la posible yuxtaposición de situaciones entre la aplicación del riesgo excepcional y el daño especial, por eso que diga:

“(…) pueden, según sus particularidades, ser examinados a la luz del título de imputación objetivo de riesgo excepcional, bajo la condición de que el acto violentos proveniente del tercero esté dirigido en contra de un integrante o institución estatal, esto es, personas o entidades que representen al Estado. No obstante, a continuación se examinará cómo la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado también que, en algunos eventos, le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros bajo la teoría del daño especial.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

Por ello que frente al título de imputación del daño especial el Consejo de Estado indique como

“16.1. La teoría del daño especial, cuya primera aplicación data de 1947, ha sido empleada por el Consejo de Estado para resolver casos de responsabilidad estatal por daños causados por actos violentos perpetrados por agentes no estatales, si bien la falla del servicio ha sido el fundamento por antonomasia de la responsabilidad del Estado, también se destacan los casos en que ha sido aplicado el daño especial como título de imputación, cuando el acto estuvo dirigido contra un objetivo estatal en ejecución del cual se afectó un interés particular. Se ha entendido que por razones de equidad y solidaridad esos daños no deben ser asumidos por la víctima, sino por el Estado que es el objetivo contra el cual estaban dirigidos los actos violentos.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)

Sin embargo, el Consejo de Estado reconoce en su jurisprudencia no termina por ser del todo clara y univoca respecto de la aplicación de este régimen de imputación de allí que aplique alternativamente el daño especial y el riesgo excepcional, aplicando el daño especial a casos en donde los objetivos del acto terrorista son entidades del Estado, establecimientos militares o policivos como también personajes representativos del



Estado, generando un desequilibrio en las cargas publicas. Por lo anterior que cualquier ataque que no tenga estas especiales connotaciones, vayan dirigidos en contra de la población civil y por tanto no le sean imputables al Estado. por ello finalmente el juez contencioso termina por concluir:

“16.20. Ahora, se debe aclarar que si bien en este caso se decidió declarar la responsabilidad del Estado a título de daño especial, no por ello todos los casos de daños por actos violentos provenientes de terceros se deben juzgar de la misma manera, máxime cuando la sentencia dejó en la órbita de autonomía del juez su configuración, de conformidad con las diferentes variables fácticas y jurídicas que pueden presentarse en cada caso.

16.21. Una vez expuesto el balance jurisprudencial, en términos generales, de la evolución que ha tenido la jurisprudencia de la Corporación hasta el momento en materia de daños causados como consecuencia de actos violentos perpetrados por terceros, es menester, si se tiene en consideración que el objeto del litigio se trata de un acto terrorista, realizar una aproximación conceptual al fenómeno del terrorismo, de cuya comprensión resulta útil a efectos de determinar el régimen de responsabilidad estatal aplicable a casos donde el acto terrorista ha sido perpetrado por organizaciones criminales de narcotraficantes.” (Consejo de Estado, sentencia del 20 de junio de 2017)



4. CONCLUSIONES

La responsabilidad del Estado por actos terroristas ha atravesado un largo periodo de pronunciamientos jurisprudenciales, en donde el Consejo de Estado ha aplicado los diversos títulos de imputación para la declaratoria de responsabilidad en cabeza de este, presentado diversas tesis que en vez de ofrecer claridad frente al régimen de responsabilidad aplicable para esta casuística ha traído consigo un alto nivel de inseguridad jurídica y reglas jurisprudenciales que en ocasiones se sobreponen unas a otras. De esta forma, la jurisprudencia no ha sido unánime en reconocer los fundamentos jurídicos que permitan el reconocimiento claro, preciso y unívoco de cada uno de estos títulos de imputación como lo son la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional, situación que se agrava cuando hablamos de los dos últimos como títulos de imputación de naturaleza objetiva, ya que en múltiples ocasiones el Consejo de Estado ha aplicado diferentes títulos de imputación a situaciones fácticas analógicas como también ha desarrollado unos mismos elementos conceptuales para ambos títulos, sin que se permita identificar con claridad cuando se deberá aplicar uno y otro título, añadiendo como la inestabilidad en los pronunciamientos judiciales trae consigo la vulneración de derechos fundamentales de quienes acuden a la justicia para al solución de su conflicto. Sin embargo, resulta claro, que la jurisprudencia concerniente desde el año 2013 hasta la actualidad ha buscado cercenar de tajo cualquier fundamento de responsabilidad sitiado en los principios de equidad y solidaridad, es decir la aplicación del régimen de responsabilidad objetiva circunscrito al daño especial, en tanto, para la Corte Constitucional al momento de que el juez administrativo declare la responsabilidad patrimonial del Estado, este deberá respetar el criterio de imputación jurídica para que surja el deber indemnizatorio en cabeza del Estado, en donde el título de imputación es un elemento necesario y imprescindible para la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado sin el cual, el juez administrativo termina por desconocer el mandato constitucional referenciado en el artículo 90.

Ahora entonces es importante señalar como cuando existe negligencia u omisión de parte de las autoridades públicas y se produzca un daño a raíz de un ataque terrorista, el Estado deberá responder a título de dolo o culpa. Así pues, cuando con anterioridad a la producción del ataque terrorista se tengan sendos indicios de la producción de este, y no



se tomen las medidas necesarias para evitar el daño, es obligación del Estado reparar los perjuicios ocasionados a las víctimas. También cuando se presente complicidad de agentes del Estado en la producción del ataque terrorista como además cuando se solicitan medidas de protección, pero el estado omite tomar dichas medidas y se produce el daño, es por ello que cuando se presenta esta casuística el juez administrativo debe aplicar la teoría de la falla del servicio, en tanto se deberá demostrar un elemento subjetivo de parte de la administración.

Por otra parte, existirá responsabilidad del Estado bajo el título de imputación del riesgo excepcional cuando se el ataque se dirige en contra de un blanco selectivo, esto es, una persona o institución representativa del Estado. Mientras que a raíz de lo dicho en la jurisprudencia del Consejo de Estado los daños ocasionados producto de un ataque terrorista contra un objetivo estatal, dicho daño se imputara bajo el título del daño especial.

Bajo los dos presupuestos trazados, la responsabilidad del Estado de conformidad con el artículo 90° constitucional, amplía los títulos de imputación aplicables cuando se trata de daños ocasionados de ataques terroristas, señalando diferentes supuestos facticos para cada título de imputación utilizado en la jurisprudencia del Consejo de Estado. la anterior idea retoma el carácter general de la cláusula general de responsabilidad del Estado, por ello, cuando se trate de estos supuestos existirá una baraja de diversas posibilidades jurídicas para la atribución del daño al Estado, que sin embargo en muchas ocasiones no termina por definir de manera clara y univoca cada supuesto factico- jurídico, debido a la similitud de definiciones desarrolladas por el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa cuando el daño se produce en la casuística abordada en este trabajo, reiterando nuevamente la falta de coherencia y continuidad de los precedentes jurisprudenciales.

Así las cosas, la responsabilidad del Estado por actos terroristas en la actualidad suscita sendos debates jurisprudenciales y doctrinarios cuando se trata del régimen de responsabilidad objetivo, dada la imposibilidad de fijar criterios claros que permitan diferenciar la aplicación del riesgo excepcional del daño especial, en donde la jurisprudencia en muchas ocasiones ha utilizado para mismos supuestos facticos diferentes títulos de imputación, además ha aplicado elementos propios del daño especial



como el desequilibrio frente a las cargas publicas para la aplicación del riesgo excepcional, así mismo ha hecho uso de actuaciones que se presentan como la concreción de un riesgo a cargo del Estado para señalar la producción del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas que como ciudadanos debemos afrontar, lo cual genera el deber de indemnización por parte del Estado.

De esta manera, se propone como solución a la dificultad planteada, la fijación de criterios explícitos para delimitar el titulo de imputación aplicable en el régimen de responsabilidad objetiva de la siguiente manera:

El criterio de representatividad, esto es, cuando el acto terrorista va dirigido contra un alto funcionario del Estado y, además, cuando el ataque se presente contra entidades oficiales, el titulo de imputación aplicable será el daño especial por generar un desequilibrio frente a las cargas publicas de quienes sufren daños producto de un ataque terrorista. Mientras que el Estado deberá responder bajo el titulo de riesgo excepcional cuando en su actividad legitima de combatir estos grupos terroristas, sea este quien de manera no intencional el que ocasione un daño a la población civil, lo cual se entiende como la concreción de un riesgo. Mientras que el titulo de imputación de falla del servicio, será aplicable de manera general, siempre y cuando se trate de un daño ocasionado de un acto doloso o culposo de parte del Estado. Ello, sin lugar a duda propiciaría un marco de seguridad jurídica que garantice los derechos constitucionales de las personas como además la delimitación de criterios uniformes para la toma de las decisiones judiciales cuando se pretenda la reparación de un daño ocasionado de un ataque terrorista.



BIBLIOGRAFIA

Argoty, Brenda y Triana, Manuel. (2013). Análisis de la responsabilidad del Estado por actos terroristas. Recuperado de: https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/77477/1/argoty%20_a_nalisis_jurisprudencial_2013.pdf

Arenas, Hugo. (2013). El régimen de responsabilidad objetiva. 1 ed. Bogotá. Temis.

Consejo de Estado, sección tercera (3 de mayo de 2007) exp. 16.696 [MP. Enrique Gil Botero]

Consejo de Estado, sección tercera (9 de junio de 2010) exp. 18536 [MP. Ruth Stella Correa Palacio]

Consejo de Estado, sección tercera (14 de julio de 2004) exp. 14.318 [MP. Alier Hernández]

Consejo de Estado, sección tercera (6 de junio de 2007) exp. 16.460 [MP. Ruth Stella Correa Palacio]

Consejo de Estado, sección tercera (19 de abril de 2012) exp. 21.515 [MP. Hernán Andrade Rincón]

Consejo de Estado, sección tercera (29 de octubre de 2012) exp. 18472 [MP. Danilo Rojas Betancourt]

Consejo de Estado, sección tercera (6 de junio de 2013) exp. 26011 [MP. Enrique Gil Botero]

Consejo de Estado, sección tercera (23 de agosto de 2012) exp. 24.392 [MP. Hernán Andrade Rincón]



Consejo de Estado, sección tercera (26 de marzo de 2014) exp. 29.129 [MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa]

Consejo de Estado, sección tercera (26 de junio de 2014) exp. 26161 [MP. Ramiro Pazos Guerrero]

Consejo de Estado, sección tercera (31 de julio de 2014) exp. 30.486 [MP. Ramiro Pazos Guerrero] recuperado de:
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1995-00595-01\(18860\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1995-00595-01(18860).pdf)

Consejo de Estado, sección tercera (15 de octubre de 2015) exp. 35.194 [MP. Ramiro Pazos Guerrero]

Consejo de Estado, sección tercera (22 de octubre de 2015) exp. 33.437 [MP. Olga Melida Valle de la Hoz]

Consejo de Estado, sección tercera (28 de mayo de 2015) exp. 26.693 [MP. Danilo Rojas Betancourth]

Consejo de Estado, sección tercera (18 de mayo de 2017) exp. 36.208 [MP. Jaime Enrique Rodríguez Navas]

Consejo de Estado, sección tercera (23 de mayo de 2018) exp. 41.345 [MP. Stella Conto Diaz del Castillo]

Consejo de Estado, sección tercera (13 de febrero de 2013) exp. 25310 [MP. Mauricio Fajardo Gómez] recuperado de:
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/despacho%20Hernan%20Andrade%20\(E\)/Caso%20Masacre%20Puerto%20Alvira%20\(Meta\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/despacho%20Hernan%20Andrade%20(E)/Caso%20Masacre%20Puerto%20Alvira%20(Meta).pdf)

Consejo de Estado, sección tercera (20 de junio de 2017) exp. 18860 [MP. Ramiro Pazos Guerrero] recuperado de:



[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1995-00595-01\(18860\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1995-00595-01(18860).pdf)

Corte Constitucional (26 de agosto de 2020), sentencia SU-353 de 2020 [MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Diazgranados, S. (2001). Responsabilidad del Estado por daño especial. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana

Galvis, Iván. (s.f.). Responsabilidad del estado por actos terroristas, una mirada desde la jurisprudencia del Consejo de Estado. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/31253/2020ivangalvis.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Gil, Enrique. (2020). Tratado de responsabilidad extracontractual del Estado. Bogota. Tirant lo Blanch.

Rojas, Sergio. (2009). La responsabilidad extracontractual del estado por ataques terroristas: ¿falla del servicio, riesgo excepcional o daño especial?: una revaluación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, Universitas Estudiantes, No. 6 (enero-diciembre 2009), p. 227- 251.

Ruiz, Wilson. (2016). Responsabilidad del Estado y sus regímenes. 3 ed. Bogotá. Ecoe Ediciones.

Bermejo, Jaime. Lamadrid, Juan y Galán, Oscar. (2017). Evolución jurídica de la responsabilidad del Estado por actos terroristas en Colombia, recuperado de: <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/1683>

