



Análisis jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por actos terroristas

Brenda Celina Argoty Cuarán
Manuel Alejandro Triana Vidal

Trabajo de Grado para optar por el título de Magíster en Derecho

Director
Mg. Jorge Andrés Illera Cajiao

Universidad ICESI
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Programa de Derecho
Santiago de Cali
2013

Contenido

Introducción	3
1. El concepto de terrorismo y los problemas para su definición.	7
1.1. El terrorismo desde la perspectiva de la Corte Constitucional.	15
2. Los títulos de imputación como mecanismos jurídicos de atribución de responsabilidad del Estado.	18
2.1. Los títulos de imputación y la responsabilidad del Estado por actos terroristas.	23
2.1.1. Falla o falta del servicio.....	25
2.1.2. Daño especial.	26
2.1.3. Riesgo excepcional.	27
2.2. Regímenes legislativos especiales.	28
3. Análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de actos terroristas.	30
3.1. La falla del servicio como título de imputación general.	32
3.1.1. Ataques indiscriminados.	36
3.2. El daño especial y riesgo excepcional como títulos de imputación subsidiarios.	37
4. Conclusiones.	50
Bibliografía.....	57

Introducción

Como lo evidencia nuestra historia social e institucional, el Estado Colombiano se ha visto enfrentado a un conflicto armado interno¹ y a confrontaciones sociales que han generado un permanente estatus de violencia que afecta el orden público y las condiciones normales de existencia que las personas deberían experimentar en el marco de un Estado Social de Derecho.

En este contexto de violencia, los actores del conflicto han utilizado los actos de terrorismo como una herramienta directa o indirecta para la consecución de sus intereses, ocasionando perjuicios de distinta índole a las víctimas de los ataques, quienes, generalmente, por la naturaleza del acto, no pertenecen a los grupos combatientes. Así, la población civil constituye el sector social perjudicado en mayor forma por esta clase de actividad armada.

El terrorismo se ha erigido como uno de los mecanismos más eficaces para obtener, de forma ilegítima, reconocimiento político y otros fines materiales que varían en razón de los intereses de los diversos actores que participan en el conflicto. Estos intervinientes han mutado debido a circunstancias y momentos históricos específicos, produciendo un único resultado constante: la afectación grave de los derechos de los ciudadanos que se convierten en blanco indiscriminado de sus ataques. De este modo, el terrorismo genera daños que se traducen en perjuicios de orden material e inmaterial, que de forma general, implican simultáneamente la trasgresión de los derechos fundamentales de los perjudicados.

¹ En lo que concierne a la definición de Conflicto Armado Interno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” Juan Carlos Abella vs. Argentina, de 18 de noviembre de 1997, lo definió de la siguiente manera:

“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados”.

Ahora bien, la lucha de los Estados en contra de este tipo de acto se ha enfrentado tradicionalmente a un problema generalizado en la comunidad internacional, consistente en la falta de unanimidad para llegar a un consenso que permita establecer una definición de terrorismo o de los elementos que caracterizan a un acto terrorista².

En efecto, si bien, se puede establecer que existe un consenso global sobre la necesidad de prevenir, reprimir y reparar sus causas o efectos, como se deriva de los múltiples instrumentos de derecho internacional que reprochan y propenden por la desaprobación del fenómeno³, resulta igualmente significativo la ausencia de una posición unánime que identifique las características o rasgos distintivos del terrorismo.

Esta indeterminación ha conllevado a que no exista un concepto unificado de terrorismo y que por el contrario, el mismo dependa, entre otras circunstancias, de una concepción ideológica, política o religiosa de ejercicio de poder. En efecto, el desarrollo de la materia a nivel internacional ha demostrado cuan esquiva y subjetiva puede resultar la noción de acto terrorista y de terrorismo⁴.

En este contexto, la ausencia existente sobre la necesidad de reparar los efectos del terrorismo, tomado como un instrumento ilegítimo, con gran capacidad para causar daños a la población, se ve enfrentada a los obstáculos que se presentan para implementar mecanismos institucionales que permitan alcanzar el objetivo de resarcir a las víctimas del flagelo, empezando por la indeterminación del concepto, el cual carece de una definición específica en el ámbito doctrinal, legislativo o jurisprudencial.

² Ambos, Kai. La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001. Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 10.

³ *Ibidem*. La Comunidad internacional decidió, para zanjar a corto y medio plazo, el obstáculo mencionado, acudir a un enfoque pragmático y proscribir una serie de conductas determinadas que serían definidas como "actos terroristas". Esta tendencia se puede identificar en la adopción de una serie de 12 tratados que regulan la materia, entre los cuales se destaca el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, por ser el único instrumento que se aproxima a dar una definición del flagelo. p. 13.

⁴ Fernández Requena, Juan. El delito de terrorismo urbano o de baja intensidad. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

El escenario dispuesto conlleva al planteamiento de un cuestionamiento de la mayor relevancia para la garantía de los postulados del Estado Social de Derecho, consistente en establecer la autoridad o persona sobre la que debe recaer la obligación de reparar de dichos perjuicios, teniendo en cuenta un elemento característico de este tipo de eventos, relacionado a que en la mayoría de los casos, el ataque terrorista es perpetuado por terceros ajenos a la administración pública.

Así las cosas, se origina la pregunta de sí, el Estado, en el marco del artículo 90 de la Constitución Política, se encuentra en la obligación de evitar o no las acciones terroristas y si debe reparar a las víctimas de las mismas.

Si bien, en el sistema jurídico nacional se ha acogido la tesis que acepta la posibilidad de atribuir a la administración la responsabilidad por la ocurrencia de actos terroristas, en la configuración de un régimen de este tipo concurren una serie de factores de naturaleza jurídica, económica y política que han dificultado el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Un ejemplo de estas circunstancias se presenta en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, institución encargada de desarrollar el tema en sede judicial; ésta ha sido vacilante en el tratamiento otorgado a las demandas de indemnización de las víctimas, específicamente en la aplicación de los títulos de imputación jurídica⁵. En efecto, en muchos casos, la preferencia por la aplicación de un régimen de responsabilidad determinado resulta contrario al conjunto de las obligaciones adquiridas Constitucionalmente por el Estado, ocasionando que daños producidos en el contexto expuesto se consoliden sin la imposición de un deber recíproco de indemnización a cargo de las autoridades.

De esta forma, la solución jurisprudencial aplicada al problema se ha mostrado insuficiente al momento de elaborar reglas precisas que permitan determinar los eventos en que se configura la responsabilidad del Estado, dejando a consideración del juez la escogencia motivada de uno de los títulos de imputación preexistentes, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso.

⁵ Hernández Enríquez, Alier Eduardo y Gómez Franco, Catalina. Responsabilidad extracontractual del Estado. Ediciones nueva jurídica, Bogotá, 2007, p. 552.

Por esta razón, se realizará un estudio de la responsabilidad Estatal, efectuando un análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado proferida con posterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991, que permita identificar las subreglas aplicables a la materia, estableciendo los eventos de aplicación de un régimen de responsabilidad específico. Con este propósito se utilizará la perspectiva del artículo 90 de la Constitución Política, valorando la suficiencia de los regímenes tradicionales de responsabilidad, utilizados habitualmente por la jurisprudencia, para dar alcance a las obligaciones que se derivan de la concepción de un Estado Social de Derecho frente a este tipo de violencia.

Adicionalmente se establecerá, como, para efectos de configuración de la responsabilidad del Estado, la Jurisprudencia ha enmarcado a los actos de terrorismo dentro de los casos comunes de daños ocasionados por terceros, zanjando de esta forma la discusión existente en otros contextos sobre la indeterminación del concepto, trasladando el énfasis al análisis de la gravedad del fenómeno como mecanismo potencialmente destructor y a la necesidad de resarcir los daños que se causen, en algunos casos, por su ocurrencia⁶.

Para dar cumplimiento al objetivo formulado, se plantearán, en primer término, las dificultades que se presentan para la formulación de un concepto de terrorismo o acto terrorista; en segundo lugar, se realizará un breve análisis de los títulos jurídicos de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado, utilizados tradicionalmente por la jurisprudencia para resolver este tipo de eventos, con el fin de determinar con claridad las características propias de cada uno de ellos; en tercer lugar, se efectuará un análisis del desarrollo jurisprudencial construido sobre la materia por parte del Consejo de Estado a partir de la Constitución de 1991 hasta la fecha, y; por último, se plantearán una serie de conclusiones que buscan identificar los criterios bajo los cuales se deben resolver estos casos, al momento de aplicar los diferentes regímenes de responsabilidad.

⁶ *Ibidem.* p. 583.

1. El concepto de terrorismo y los problemas para su definición.

El terrorismo es un fenómeno violento de carácter complejo que constituye un obstáculo de las mayores magnitudes para el cumplimiento de los postulados de los regímenes democráticos y del Estado Social de derecho. La gravedad del problema se refleja en las consecuencias masivas y devastadoras que se derivan de los daños causados por el acto de violencia⁷. En este contexto, resulta consustancial a los fines institucionales y a los principios consagrados constitucionalmente la necesidad de implementar una reacción Estatal que busque la prevención, represión y reparación de las consecuencias de las actuaciones terroristas. De igual forma, la ejecución de una respuesta desde lo público para la confrontación del flagelo implica abordar una serie de dificultades que obstaculizan un análisis sistemático del problema y limitan la suficiencia de las soluciones que se deben ofrecer, en cumplimiento de los postulados constitucionales, desde los distintos órdenes estamentales.

Como se explicó en líneas anteriores, el propósito de este trabajo consistente en analizar la problemática desde el punto de vista jurisprudencial, estudio que, responde, a su turno, a un cuestionamiento de mayor proporción relacionado con el deber Estatal de reparación integral de las víctimas de este tipo de actos, que en nuestro caso se producen, generalmente, en como expresión del conflicto armado interno.

Por esta razón, se realizará un breve análisis, reconociendo la difícil concreción de los conceptos de terrorismo o acto terrorista, indeterminación que se refleja en el ámbito judicial en la calificación de “terrorista” que se ha otorgado, por parte de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, a una diversidad de actos que varían en su naturaleza y elementos estructurales, como la influencia o no de un tercero ajeno a la administración en la producción del daño⁸.

⁷ Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materias de actos de terrorismo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, p. 15.

⁸ Hernández Enríquez, Alier Eduardo. Evolución de la jurisprudencia de la responsabilidad del estado por daños causados por actos terroristas. Revista del Instituto Antioqueño de responsabilidad civil y del Estado, N° 11 Medellín, Agosto de 2001, p. 41.

Este tratamiento amplio del concepto, ha derivado en que, para efectos de la configuración de la responsabilidad del Estado, en sede judicial, se califique a los actos de terrorismo dentro de una categoría más genérica, correspondiente a los daños ocasionados por terceros. De esta forma, se ha eludido el debate presentado en el campo del derecho internacional y en la doctrina sobre la falta de unanimidad para alcanzar una definición del concepto, transportando el estudio jurídico a la valoración del fenómeno como un instrumento eminentemente dañino y a la necesidad de reparar los perjuicios que se produzcan como efecto.

Así las cosas, se procederá a enunciar una serie de elementos que ponen de presente la ausencia de uniformidad en cuanto a la determinación de los elementos que deben concurrir para edificar una noción de terrorismo, sin que con ello se pretenda llegar a la formulación de una definición de la materia o establecer particularidades inequívocas y consensuadas sobre las características del fenómeno.

Por el contrario, se procura justificar, desde la presentación de disertaciones elaboradas doctrinariamente, la existencia de una falta de unanimidad para la valoración conceptual del terrorismo, y como, paradójicamente, desde dicha divergencia se pueden extraer unos elementos característicos, que por supuesto no pueden tomarse como afirmaciones definitivas para el estudio de la figura, sino como rasgos identificadores que pueden variar en razón de la perspectiva ideológica, jurídica o académica del interlocutor y que de alguna forma han contribuido a que el tratamiento de la materia en derecho judicial, se encamine a la solución de los efectos y no a la determinación de las causas.

En una aproximación preliminar, puede afirmarse que el terrorismo tiene unos elementos característicos que lo diferencian de otros actos de violencia. En efecto, la intención de generar terror en la población, la imprevisibilidad de su ocurrencia y lo reprochable de sus efectos lo identifican como un fenómeno cualificado de graves repercusiones sociales⁹.

No obstante, la conceptualización del fenómeno no ha sido una labor de fácil consenso por parte de la doctrina especializada, pues se ha reconocido que cada afirmación o consideración sobre el particular implica la asunción de una postura

⁹. Hoffman, Bruce. A Mano Armada Historia del Terrorismo. Espasa Calpe, Madrid 1998. p. 9.

política, por tanto, los términos terrorismo o acto terrorista contienen necesariamente un juicio moral sobre las repercusiones o la relevancia de un determinado hecho violento o conflicto social, tal como ocurre en el caso colombiano.¹⁰

Adicionalmente, cualquier evento de violencia que trascienda la normalidad se percibe como un atentado en contra del orden social que puede calificarse fácilmente como “terrorismo”, sin que sea necesario verificar la existencia de un sujeto activo calificado o la intermediación de fines meramente políticos, por lo cual, como sucede en nuestro caso, quien perpetua el ataque puede actuar en nombre de los más diversos intereses y hacer parte de disímiles grupos como lo son los insurgentes, el crimen organizado, delincuentes comunes, extorsionistas, paramilitares o incluso el propio Estado, motivo por el que los actos terroristas eventualmente se subsumen dentro de las actuaciones derivadas dentro del conflicto armado interno, sin que tal afirmación equivalga a una equiparación epistemológica de dichos conceptos.¹¹

Estas divergencias conllevan a que la construcción de unas reglas generales que tengan el mérito formular una definición de carácter universal para el concepto de terrorismo, resulte en una labor actualmente imposible de concretar, toda vez que la propia naturaleza del término es una causa de polémica y divergencia en el contexto globalizado. Este problema se presenta en razón a que el significado y el uso del término han mutado a lo largo de la historia para ajustarse a los contextos políticos, a la ideología de cada época y a un escenario social determinado¹².

Sin embargo, para nuestro caso, tal como lo ha desarrollado la propia jurisprudencia de lo contencioso administrativo, la implementación de un sistema jurídico que garantice la reparación en sede legislativa o judicial de las víctimas de este tipo de actos exige la adopción de una acepción amplia del terrorismo.

¹⁰ Ibid., p. 9.

¹¹ Waldmann, Peter. Guerra civil, terrorismo y anomia social, el caso colombiano en un contexto globalizado. Grupo Editorial Norma, Bogotá 2006, p. 61.

¹² Hoffman, Op cit., p. 39.

En este sentido, una definición concreta del concepto como la propuesta por Barker podría contribuir a la determinación de un régimen de responsabilidad judicial más favorable a los afectados. De acuerdo a lo planteado por éste, el concepto de terrorismo consta de tres componentes: (i) uso de la violencia (ii) contra blancos civiles y (iii) por motivos eminentemente políticos.¹³ El mismo autor, haciendo referencia a lo propuesto por Ganor sostiene que otra definición viable del el terrorismo correspondería al “uso premeditado de la violencia o la amenaza de usarla contra civiles u objetivos civiles para obtener beneficios políticos”.¹⁴

Otra de las definiciones que cuenta con mayor aceptabilidad, corresponde a la contenida en el artículo 21b del Convenio Internacional de la ONU para la Represión de la Financiación del Terrorismo. En este instrumento se presenta la siguiente enunciación:

(...) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo (...)

Ahora bien, un intento adicional utilizado doctrinariamente para lograr una definición del término consiste en la enunciación de las características inherentes al fenómeno. Sobre el particular existe consenso en un sector de la doctrina sobre el fin substancialmente político del mismo, por lo cual se sostiene que con éste existe una búsqueda de poder con el objetivo de conseguir algún tipo de cambio institucional. En este sentido el terrorismo equivale a violencia o amenaza de ésta, utilizada para la consecución de un fin político¹⁵.

No obstante, como lo pone de presente otro tipo de análisis, los intentos de definición contenidos en los instrumentos de derecho internacional han reducido considerablemente la discusión sobre la ausencia de consenso sobre una definición unánime de terrorismo, específicamente en los eventos en que se

¹³ Barker, Jonathan. El sinsentido del terrorismo. Intermón Oxfam, Barcelona 2004, p. 33.

¹⁴ Ibid, p. 33.

¹⁵ Hoffman, op cit., p. 17.

pretende endilgar responsabilidad a sus causantes. En este contexto, la motivación del autor para cometer el acto terrorista resulta irrelevante, por lo cual los argumentos que tienden a justificar este tipo de hechos como medio de lucha política, se valoran como factores de distracción que pretenden ocultar lo evidente: la ocurrencia de un daño que afecta, generalmente, a la población civil¹⁶.

Otra de las características principales del terrorismo, ser un acto planeado, calculado y sistemático, se encuentra consagrada en la definición realizada por la Orden Europea de Detención, donde se considera que terrorista a “cualquier persona que intente promover sus opiniones a través de la intimidación coercitiva”.¹⁷

Igualmente existe consenso sobre el carácter despectivo que encarna el término “terrorismo”, pues de forma general, es valorado como una palabra con implicaciones evidentemente negativas, por lo cual, es utilizada por determinado sector o grupo para hacer referencia a sus contradictores u oponentes¹⁸.

Del escenario propuesto es viable concluir que un análisis tendiente a la formulación de un concepto de terrorismo implica un reconocimiento de las complejidades consustanciales que subyacen del término, referentes al carácter eminentemente subjetivo del juicio de valor necesario para calificar un acto como tal, en la presencia de fines aparentemente ocultos que se materializan en el miedo generado a la sociedad y en la desestabilización del poder institucional.

Ahora, si bien, para una posición mayoritaria, que se refleja en la tesis asumida por autores como Pizarro León, el terrorismo fundamentalmente corresponde a un arma psicológica, cuyo fin último es chantajear a un gobierno enfrentándolo a una

¹⁶ Ambos, Kai, op cit., p. 43.

¹⁷ Hoffman, op cit., p. 17.

¹⁸ Se hace referencia a la utilización del concepto de “terrorismo” para desprestigiar al enemigo. En el caso de la realidad Colombiana cada uno de los actores armado utiliza dicho término para calificar las acciones del opositor. Siguiendo esta lógica los participantes del conflicto tratan por todos los medios de evitar ser estigmatizados como “terroristas” catalogando con dicho calificativo al enemigo. El Estado, a través de sus instituciones, a su turno lo utiliza para referirse a sus opositores violentos y para justificar la adopción de regimenes “antiterroristas” de discutible compatibilidad con los principios básicos del Estado de derecho. Peláez Gutiérrez, Juan Carlos, op cit., p. 15.

opinión pública dispuesta a ceder por miedo¹⁹; no puede denegarse la existencia de un terrorismo que rebasa los fines u objetivos políticos tradicionalmente buscados con la figura, este nuevo enfoque, tradicionalmente desarrollado por factores propios del conflicto nacional, se centra en la conservación de intereses particulares económicos e indirectamente políticos, como ha sucedido con los atentados terroristas ocasionados por organizaciones narcotraficantes o extorsionistas.

De las anteriores reflexiones, se pueden extraer las características principales de la acepción de acto terrorista, las cuales podrían ser útiles para enmarcar una actuación de violencia dentro de los parámetros de la responsabilidad del Estado por la ocurrencia de éste tipo de actuar delictivo. En primer lugar, se advierte que corresponde a un hecho premeditado, inevitable, imprevisible y reprochable desde todo punto de vista, que como consecuencia de la violencia generalizada y la intención de causar un daño de grandes magnitudes a la sociedad en conjunto, genera una palpable vulneración a los derechos fundamentales de las personas víctimas de los ataques.

Por esta razón, se constituye en un hecho profundamente ligado a la violencia, pues se vale de ella como estrategia para causar terror en la sociedad; de forma general, se origina en móviles eminentemente políticos que buscan desestabilizar la institucionalidad y el orden público, sin embargo estos fundamentos pueden variar en razón de los intereses de quien perpetúa el ataque.

No obstante, en el ámbito del derecho internacional, especialmente en el marco de los instrumentos internacionales consagrados para su represión y sanción, el contexto político del atentado terrorista y los motivos del autor del mismo quedan al margen de cualquier consideración. Adicionalmente, en este escenario, los ataques de dicha índole solo encontrarían una cierta justificación en el desarrollo de un conflicto armado y solo cuando se presenten entre los combatientes del mismo²⁰, bajo los postulados del derecho internacional humanitario.

¹⁹ Pizarro León Gómez, Eduardo. Terrorismo y democracia. Planeta, Bogotá 2003, p. 34.

²⁰ Ambos, Kai, op cit., p. 13.

En las acepciones de terrorismo hasta ahora presentadas, se parte del presupuesto fáctico que indica que el ataque es perpetrado por un tercero ajeno al ente Estatal y que no pertenece a los órganos públicos. No obstante, el desarrollo histórico de la actividad institucional ha evidenciado la existencia otro fenómeno conocido “terrorismo de Estado”. Este se presenta en los eventos en que agentes Estatales, impulsados por órdenes impartidas por el propio gobierno, emplean un uso sistemático, de amenazas y represalias, con el fin de imponer obediencia y una colaboración activa a la población²¹.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha abordado la materia reconociendo la posibilidad de endilgar responsabilidad a la Administración cuando la actuación de sus agentes se encuentre dirigida a la producción de actos de terror, acogiendo el título de imputación de falla del servicio.²²

En este sentido, como se expondrá en reflexiones posteriores, se puede establecer que existe una línea de decisión congruente respecto del título de imputación aplicable en los eventos en que se encuentra demostrada la intervención de las autoridades en ataques dirigidos en contra de la población, ya sea por la mediación directa de los agentes en la producción del daño o por la omisión del deber de protección que le asiste a los integrantes de la fuerza pública²³.

²¹ Cuando se dan actuaciones arbitrarias de los poderes públicos en los que hay un uso de métodos represivos ilegítimos en contra de la ciudadanía en general, también cuando existe un uso legítimo de la fuerza, o se pone en peligro la libertad y seguridad, o bien cuando se violan otros derechos y bienes constitucionales de la persona –vida, integridad física, intimidad, inviolabilidad del domicilio, etc. –, estamos ante un terrorismo de Estado.

Las dos grandes líneas conceptuales sobre las que se define el Terrorismo de Estado derrotan hacia caminos paralelos: finalidades políticas y aplicación contra la sociedad civil. Su piedra nodal se centra en la sistematización de las prácticas de eliminación y aniquilamiento, por parte del Estado –su régimen político o su forma de gobierno–, de dicha sociedad.

García Marañón, Eduardo. Apuntes para un marco teórico sobre terrorismo de Estado en Argentina y México. Revista Estudios N° 98 vol. IX, Facultad Ciencias Políticas Universidad Autónoma de México, México D.F., 2011, p. 9.

²² Es claro que si el acto de que se trata es ejecutado por autoridades Estatales, exclusivamente, se estará en presencia de una extralimitación de funciones configurante de una falla del servicio, suficiente para comprometer la responsabilidad del Estado. Hernández Enríquez, Alier Eduardo y Gómez Franco, Catalina. op cit. p. 552.

²³ Consejo de Estado, Sentencia de 13 de febrero de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación número 5001-2331-000-1999-00165-01 (25310).

Finalmente, en el objeto de estudio del presente trabajo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, replicando la indeterminación existente en el campo internacional, se ha abstenido de formular una definición del concepto de terrorismo y se ha enfocado en consagrar la necesidad de su reparación.

Aunque en algunos pronunciamientos se ha intentado enunciar las características esenciales, sosteniendo por ejemplo que *“Son terroristas entonces, personas que, en nombre de lo que ellos consideran una causa elevada, realizan actos indeterminados de violencia que víctima o causan terror entre la gente”*²⁴, como se expondrá, en el acápite pertinente, en el desarrollo posterior de la jurisprudencia se ha calificado como terrorismo a una gran diversidad de actos violentos que sólo encuentran como elemento común la existencia de una conducta proveniente de un tercero.

De esta forma, en el ámbito de la configuración, en sede judicial, de la responsabilidad extracontractual del Estado, se puede identificar una tendencia ya advertida en los instrumentos de derecho internacional²⁵ que buscan reprochar, desde el derecho penal, la comisión de este tipo de actos. En materia de responsabilidad administrativa, se ha optado entonces por acudir a una postura pragmática que se enfoca en los efectos palpables de la conducta, que se evidencian en la magnitud de los daños que se pueden ocasionar, dejando a un lado la motivación del mismo; igualmente se ha reconocido que en algunos de los casos el acto ocurre en el marco del conflicto armado interno, incluyendo dentro de este tipo de eventos a los ataques perpetuados por grupos subversivos.

En el contexto planteado, se puede concluir que existe una diferenciación en la forma que se ha abordado el problema de la indeterminación del terrorismo. Una postura que se podría calificar como “académica”, desde la cual doctrinantes especializados se han esforzado en analizar los diversos problemas que implica la formulación de una definición de terrorismo, enfocándose en sus causas, motivaciones y orígenes sociales, concluyendo que la falta de consenso en la materia se debe a la postura subjetiva de la persona encargada de interpretar determinado hecho violento o realidad social, por lo cual resulta improbable que se alcance en una convergencia sobre las características del fenómeno.

²⁴ Sentencia de 23 de septiembre de 1994, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 8577.

²⁵ Ambos, Kai, op cit., p. 10.

Adicional a ésta tendencia, se identifica otra postura que se puede caracterizar como “institucional” o “pragmática”. Desde esta perspectiva, utilizada para la implementación de instrumentos de derecho internacional, los Estados se han enfocado en recalcar la gravedad del fenómeno y en la necesidad de unir esfuerzos para su confrontación, reconociendo igualmente el deber de reparar a las víctimas, dejando a un lado las consideraciones sobre sus motivos y dándole una mayor relevancia a los efectos nocivos y perceptibles de los ataques terroristas.

De esta forma, la posición asumida en el orden nacional para dar solución a los casos sometidos a consideración de los órganos judiciales y en los cuales se pretende la indemnización de los perjuicios causados por este tipo de actos, corresponde a la segunda tendencia expuesta, dando relevancia, como resulta natural, en sede de la responsabilidad extracontractual del Estado, a la causación de un daño como consecuencia palpable del fenómeno, sin que la motivación del ataque terrorista sea un elemento relevante para atribuir responsabilidad a la administración o, para nuestro caso, un aspecto a tener en cuenta al momento de escoger el título de imputación aplicable a la causa a resolver.

Así las cosas, consideramos que la asunción de esta perspectiva es la causa principal de la indeterminación del concepto de terrorismo por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado y la razón preponderante, para que desde la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, los atentados terroristas sean enmarcados dentro de una categoría más general de conducta conocida jurisprudencialmente como hechos violentos cometidos por terceros.

1.1. El terrorismo desde la perspectiva de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las características e implicaciones que se desprenden del fenómeno del terrorismo. El análisis efectuado por la jurisprudencia constitucional, especialmente respecto de las incidencias del terrorismo como conducta delictual y la pertinencia de la integración de los instrumentos de derecho internacional que regulan la materia al sistema jurídico nacional, se constituye en una herramienta de la mayor importancia para precisar los alcances jurídicos del concepto en el ámbito interno.

Sobre el particular, resulta de especial relevancia el recuento jurisprudencial realizado en la sentencia C - 537 de 2008²⁶. En esta providencia, la Corte analiza el tratamiento que la jurisprudencia constitucional ha dado al delito de terrorismo y las particularidades que se desprenden de éste fenómeno.

En dichos pronunciamientos, la Corte consideró que el atentado terrorista se caracteriza por la sorpresa de su ocurrencia y la capacidad de generar grandes daños, que tienen como efecto el debilitamiento de las instituciones y la vulneración masiva de derechos. Por esta razón, el Estado se encuentra en el deber de desarrollar los instrumentos necesarios para eliminar o minimizar las consecuencias devastadoras de los atentados contra la vida, la integridad personal y la salud de la persona humana.

Los actos de terrorismo configuran un delito atroz, que afecta gravemente bienes constitucionales que conforman los pilares del modelo de Estado adoptado por la Carta Política, en especial la vida, la integridad personal, la dignidad humana y la búsqueda de la paz y de un orden justo. Del mismo modo, tales conductas contradicen varias disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre ellas aquellas que conforman el cuerpo normativo de carácter imperativo agrupado bajo el *ius cogens*.

El legislador se encuentra obligado a sancionar penalmente los actos de terrorismo, de modo tal que se garantice la eficacia del reproche social en contra de los responsables y, especialmente, los derechos de las víctimas a conocer la verdad, lograr la justicia y obtener la reparación por las consecuencias morales y materiales del delito.

De lo anterior, se puede colegir que la jurisprudencia constitucional ha contribuido en la reducción, dentro del sistema jurídico nacional, de la indeterminación existente en torno a la noción de terrorismo ofreciendo algunos parámetros sobre las características principales de la figura y haciendo énfasis en la relevancia de

²⁶ Sobre la adopción en el ordenamiento de instrumentos de derecho internacional en materia de terrorismo se pueden consultar las siguientes decisiones que realizan el correspondiente control de constitucionalidad: C - 134 de 1993, C - 127 -1993, C - 762 de 2002, C - 1055 de 2003 C - 037 de 2004.

implementar los mecanismos institucionales necesarios para garantizar su prevención, sanción y reparación.

Ahora bien, en el campo de la justicia de lo contencioso administrativo, la influencia de los postulados de la Corte Constitucional se puede identificar en el consenso existente en torno a la necesidad de reparar los daños causados por este tipo de actos, que son desde todo punto de vista reprochables, sin embargo no se puede establecer una conexidad entre la caracterización dada en sede constitucional al fenómeno y la calificación que pueda realizar el Consejo de Estado, al señalar determinado acto violento como terrorista.

2. Los títulos de imputación como mecanismos jurídicos de atribución de responsabilidad del Estado.

En el presente acápite se analizará la incidencia de los títulos de imputación como medios jurídicos para atribuir responsabilidad extracontractual del Estado. Éstos fueron desarrollados por la Jurisprudencia del Consejo de Estado con anterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 y la implementación del nuevo orden constitucional conllevó a su contextualización dentro de los postulados de la nueva cláusula general de responsabilidad de la administración.

La consagración de la cláusula general de responsabilidad del Estado en el artículo 90 de la Constitución Política exigió un replanteamiento sobre los fundamentos de los títulos de imputación generando su ajuste y actualización bajo los postulados de los principios del Estado Social de Derecho, entendiendo que una institución protectora del principio de dignidad de la persona, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos²⁷.

En efecto, la expedición de la Constitución Política de 1991 implicó la denominada “constitucionalización”²⁸ de la responsabilidad del Estado²⁹ consagrándose como

²⁷ Consejo de Estado, sentencia de 22 de junio de 2011, expediente 19548.

²⁸ El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

²⁹ La responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”. Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996.

El artículo 90 consagra un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de las autoridades. Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001.

una garantía de los derechos e intereses de las personas y de su patrimonio³⁰, sin distinguir su condición, situación e interés³¹.

La cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado³² se fundamenta en la ocurrencia de un daño antijurídico ocasionado a una persona, y en la posibilidad de imputar el mismo al ente Estatal tanto por acción, como por omisión. Dicho daño se caracteriza por ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable³³, anormal³⁴ y por transgredir un derecho o una situación jurídicamente protegida³⁵.

La Corte Constitucional ha determinado las características del daño antijurídico, en los siguientes términos:

(...) la antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otra lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración pública (...)³⁶.

³⁰ “La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

³¹ La razón de ser de las autoridades públicas es defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir tales funciones entraña la responsabilidad institucional y la pérdida de legitimidad. El estado debe utilizar todos los medios disponibles para que el respeto de la vida y derechos sea real y no solo meramente formal. Consejo de Estado, sentencia de 26 de enero de 2006 Exp. AG-2001-213.

³² Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal Corte Constitucional, sentencias C-864 de 2004 y C-037 de 2003.

³³ Consejo de Estado, Sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

³⁴ Consejo de Estado, Sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

³⁵ Consejo de Estado, Sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: “El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello

Adicionalmente, el precedente Constitucional ha establecido que la obligación de reparar el daño antijurídico se manifiesta como expresión de los principios constitucionales de solidaridad, igualdad y garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, conforme a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 2 y 58 de la Constitución³⁷.

En el marco constitucional expuesto, para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado es necesario dar cumplimiento a los postulados del principio de imputabilidad³⁸. Éste sostiene que la indemnización del daño antijurídico cabe atribuirle al Estado cuando exista un fundamento fáctico y una atribución jurídica³⁹.

De lo anterior se desprende que la imputación comporte un doble ámbito: i) los presupuestos de hecho y ii) la imputación jurídica, la cual se expresa mediante la atribución de un deber jurídico utilizando como herramienta metodológica los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente del Consejo de Estado: falla o falta en la prestación del servicio, daño especial y riesgo excepcional.

En este punto, es necesario recalcar que, si bien, en virtud de un reconocimiento legislativo se puede consagrar el deber de reparar los perjuicios sufridos por

implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación”. Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.

³⁷ Corte Constitucional, sentencias C - 333 de 1996 y C - 832 de 2001.

³⁸ Tomando como punto de partida la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial de las personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

³⁹ El otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

determinado acto, conformándose por lo tanto un título de imputación que tiene como fuente la ley, en el campo judicial, especialmente en el ámbito de lo contencioso administrativo, dicha consagración legal no puede valorarse como un prejuzgamiento que implique la concesión automática de indemnizaciones en sede de la responsabilidad extracontractual del Estado. De igual forma, el resarcimiento en vía administrativa de determinado daño no implica que la víctima se encuentre imposibilitada para acudir al reconocimiento de una indemnización judicial, en aplicación de los postulados del principio de reparación integral, caso en el que deberán demostrarse la totalidad de elementos necesarios para configurar la responsabilidad de la administración.

De esta manera, se entiende que la imputación comprende, pero no se equipara con la noción de causación material, toda vez que, como lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia, existe una segregación entre dichos conceptos. En consecuencia, para atribuir al Estado responsabilidad por la ocurrencia de un daño resulta necesario comprobar la antijuricidad del mismo mediante la elaboración un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la causalidad material que legitime la decisión; es decir, la “imputatio juris” además de la “imputatio facti”⁴⁰. Así las cosas, los títulos jurídicos de imputación del daño describen la causalidad jurídica superando la causalidad material que se deriva del nexo causal.

En conclusión, para la configuración de la responsabilidad del Estado no es suficiente constatar la antijuricidad del daño, pues adicionalmente, debe examinarse que éste sea imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública.

Así las cosas, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, los títulos jurídicos de imputación corresponden a los mandatos de la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las prestaciones y derechos; la responsabilidad extracontractual se caracteriza por atribuirse, generalmente, a través de las teorías de la falla del servicio, el daño especial, el riesgo excepcional y en principios de justicia y de equidad como el no enriquecimiento sin causa⁴¹

⁴⁰ Consejo de Estado, Sentencia de 13 de julio de 1993, M.P. Daniel Suárez Hernández expediente 8163.

⁴¹ Consejo de Estado, sentencia de mayo 8 de 1995, M.P. Juan de Dios Montes, expediente 8118.

En la actualidad, la jurisprudencia reconoce una función agregada de los títulos de imputación, adicional a la ya establecida, que los caracteriza como expresión del principio de imputabilidad y condición jurídica necesaria para la configuración de la responsabilidad del Estado.

Esta función, se circunscribe al ámbito del deber de motivación de las providencias judiciales y los describe como una herramienta de argumentación jurídica, necesaria para la sustentación de una decisión que defina la existencia, o no, de responsabilidad de la administración⁴².

Desde esta perspectiva, los títulos de imputación hacen parte de la teoría de la argumentación, como instrumentos que describen y prescriben la actuación del juez⁴³ en la obtención de una respuesta correcta cuando haya de resolver casos que pueden ser considerados difíciles⁴⁴. Como resultado de esta teoría, pueden explicarse y orientarse los pasos para obtener una solución racional a un problema jurídico que en principio no admite soluciones silogísticas.

En este contexto, los títulos de imputación emergen como una herramienta metodológica idónea para indicar la trascendencia y los límites de los pronunciamientos del juez contencioso administrativo frente a asuntos de esta naturaleza, en los cuales se discute la calificación de un daño antijurídico, el alcance del principio de igualdad frente a las cargas públicas y las condiciones en

⁴²En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. Consejo de Estado, sentencia de 19 de abril de 2012 Exp. 21515.

⁴³ Atienza, Manuel. El derecho como argumentación. Ariel, Barcelona 2006. p. 15.

⁴⁴ En términos generales un caso es difícil cuando los hechos y las normas relevantes permiten más de una solución (...) En segundo lugar, en algunos casos no existe ninguna norma aplicable, es decir hay una laguna en el sistema jurídico. (...) En tercer lugar, aunque exista una sola norma pertinente y su texto sea claro su aplicación puede ser injusta o socialmente perjudicial en el caso concreto. Rodríguez, Cesar. La decisión judicial el debate Hart – Dworkin. Siglo del hombre editores, Bogotá 2005. p. 68.

que su rompimiento puede considerarse como jurídicamente justificado; características que pueden enmarcar la atribución de responsabilidad como un caso difícil.

2.1. Los títulos de imputación y la responsabilidad del Estado por actos terroristas.

Nuestro sistema jurídico se ha caracterizado por el reconocimiento de 2 regímenes de responsabilidad extracontractual del estado; uno de carácter subjetivo y otro de naturaleza objetiva que convergen en su estructura como sistemas de responsabilidad directa⁴⁵.

Sin embargo, encuentran diferencias sustanciales. La responsabilidad subjetiva se caracteriza porque requiere que el hecho causante del daño configure una falla del servicio imputable al Estado. Esta fórmula corresponde a la regla general de responsabilidad administrativa, por lo cual, la aplicación de los regímenes objetivos procede de forma excepcional.

En otras circunstancias, la actuación de la administración puede ajustarse a criterios de correcto funcionamiento del servicio público y sin embargo, convertirse en una causa generadora de perjuicios, por lo cual, en determinados eventos, surge la obligación de resarcir las afectaciones causadas.

En dichas circunstancias el análisis no se enfoca en la antijuridicidad de la conducta, pues ésta, por supuesto, se encuentra ajustada a derecho. Por el contrario, el estudio de la responsabilidad se traslada a la valoración de la gravedad del daño y en la obligación que tiene la persona afectada en soportar o no su causación. Estas particularidades caracterizan el denominado régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa⁴⁶.

⁴⁵ Hernández Enríquez, Alier Eduardo y Gómez Franco, Catalina. op cit. p. 12.

⁴⁶ Saavedra Becerra, Ramiro. La responsabilidad administrativa de la administración pública. primera edición, tercera reimpresión, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005 p. 432.

De acuerdo a los parámetros construidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, el título de imputación jurídica utilizado por antonomasia corresponde a la falla del servicio, el cual se enmarca dentro de la responsabilidad subjetiva; no obstante, por razones jurídicas o por motivos de equidad, se han implementado otros títulos de imputación excepcionales que abarcan la responsabilidad objetiva o sin falla y que tienen como fundamento el desequilibrio ante las cargas públicas.⁴⁷ Como consecuencia de esta aplicabilidad general, en materia de actos de terrorismo, la imputación tradicional corresponde a la responsabilidad por falla, examinando la configuración de una actuación irregular de la Administración, principalmente por omisiones en el servicio de seguridad.

Adicionalmente, tal como ocurre en la generalidad de los casos, la jurisprudencia ha aceptado la aplicación de la responsabilidad objetiva utilizando los títulos de riesgo excepcional y daño especial, al existir un rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas de la víctima del ataque.

Lo anterior, sin dejar de lado, que nuestro ordenamiento jurídico también cuenta con un régimen legislativo especial de asistencia pública, que busca garantizar los requerimientos esenciales de las víctimas de atentados terroristas, el cual se desarrollara más adelante.

En este contexto, se procederá a describir las características generales de cada uno de los títulos jurídicos de imputación utilizados por la Jurisprudencia del Consejo de Estado para dar solución de los casos en que se pretende atribuir responsabilidad al Estado por la ocurrencia de atentados terroristas, teniendo en cuenta que el objeto del presente trabajo corresponde precisamente en identificar las reglas establecidas para su aplicación en el ámbito del derecho judicial.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sentencia de 13 de julio de 1993, expediente 8163.

2.1.1. Falla o falta del servicio.

La falla del servicio corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva, donde el elemento fundamental para atribuir responsabilidad al Estado es la "culpa de la administración" o mejor la falla en el servicio, que puede ser por acción o por omisión, por extralimitarse en sus funciones o por no cumplirlas⁴⁸. Igualmente se ha definido en su acepción más general como el quebrantamiento del contenido obligacional administrativo⁴⁹. En efecto, la omisión de un deber legal que ha dado lugar a un resultado dañoso configura una falla en la prestación del servicio.

La falta o falla del servicio se configura en los eventos en que el Estado, encontrándose en el deber suministrar un servicio no lo presta o lo hace con retardo, irregularidad o ineficiencia. Este último evento implica, de un lado, la existencia de una obligación a cargo del Estado y de otro, la transgresión de esa obligación por omisión.

Para predicar la responsabilidad extracontractual del Estado es necesario acreditar la configuración de los siguientes elementos: *“(i) Un daño, lesión o menoscabo que afecta a los demandantes. (ii) Una conducta activa u omisiva de la entidad demandada, mediante la cual la misma desatiende las obligaciones normativas a su cargo. (iii) La relación de causalidad entre ésta y aquél, esto es, la evidencia de que el daño se originó como consecuencia directa de la actuación u omisión atribuida a la Administración”*.⁵⁰

Como se indicó anteriormente, el régimen de falla del servicio es el título jurídico de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado por excelencia, que concuerda con la labor de control del Estado encomendada al Juez Administrativo consistente en identificar las falencias que se presentan en el ejercicio de la actividad administrativa, con el propósito de que: *“(i) la definición para un caso concreto se convierta en advertencia para la administración con el fin de que ésta*

⁴⁸ Ruiz Orejuela, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Ecoe Ediciones, Bogotá 2010, p. 2.

⁴⁹ Gil Botero, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Temis, Bogotá 2011, p. 325.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sentencia de 18 de junio de 2008, expediente 16518.

*procure evitar la reiteración de conductas anormales y (ii) esa decisión sirva para trazar políticas públicas en materia de administración*⁵¹.

Por ello, la falla del servicio es entonces la violación del contenido obligacional que se impone al Estado, y que puede ser infringido, ya sea porque así se deduce nítidamente de una norma que estatuye con precisión aquello a lo cual está obligado el Estado frente al caso concreto, o porque así se deduce de las funciones genéricas atribuidas al Estado por la Constitución Política.

2.1.2. Daño especial.

El Consejo de Estado ha definido al daño especial, como un título de imputación que se basa en los principios de solidaridad e igualdad y que se presenta en aquellos casos en que en ejecución de una actuación legítima del Estado se causa un daño a las personas. Si bien la conducta pública resulta ajustada a la legalidad, se entiende que los perjuicios originados como efectos deben ser resarcidos por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que la administración se ha beneficiado de un daño *“anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de igualdad ante las cargas del poder público”*.⁵²

De conformidad con la definición expuesta, deben configurarse dos elementos esenciales para que resulte procedente la aplicabilidad de éste título de imputación: *“(i) la legalidad de la actuación del Estado y (ii) el quebrantamiento del principio de la igualdad de las personas ante las cargas públicas”*⁵³.

⁵¹Ibídem.

⁵² Consejo de Estado, Sentencia de 19 de julio de 1999, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 6334.

⁵³ Ledesma Bustamante, Álvaro. La Responsabilidad Extracontractual del Estado. Leyer, Bogotá, 2003, p 73.

Adicionalmente, la jurisprudencia ha reseñado que para la configuración de este título jurídico de imputación deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que se despliegue una actividad legítima de la administración. (ii) La actividad debe tener como consecuencia la vulneración del derecho a una persona. (iii) El menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas. (iv) El rompimiento de esa igualdad debe causar daño grave y especial, en cuanto recae sólo sobre alguno o algunos de los administrados. (v) Debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado; y (vi) El caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración⁵⁴

2.1.3. Riesgo excepcional.

La teoría del riesgo excepcional, cobija aquellos casos en los cuales el Estado causa un daño a los particulares, en el ejercicio de una actividad riesgosa, sin importar la conducta de quien la causó, por lo cual se encuentra ubicado dentro de los regímenes de responsabilidad objetiva creados por la jurisprudencia, dejando de lado el concepto de la falla del servicio.

De acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en una de las providencias que se considera como pionera en implementación del título de imputación, éste se configura cuando *"el Estado, en desarrollo de una obra de servicio público, utiliza recursos o medios que colocan a los particulares o a sus bienes en situación de quedar expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional, el cual dada su gravedad, excede las cargas que normalmente deben soportar los mismos particulares como contrapartida de las ventajas que resultan de la existencia de ese servicio público. Si el riesgo llega a realizarse y ocasiona un daño, sin culpa de la víctima, hay lugar a responsabilidad de la administración así no halla habido falta o falla del servicio"*.⁵⁵

⁵⁴ Consejo de Estado, Sentencia de 26 de marzo de 2008 Radicación No.: 85001 23 31 000 0440 01; Expediente No. 16.530.

⁵⁵ Consejo de Estado, sentencia de 2 de febrero de 1984, citada en Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. Reflexiones sobre los Fundamentos de la Jurisprudencia Administrativa... Op cit. p. 93.

En este contexto, este título de imputación se presenta en los eventos en que, en el desarrollo de una actividad legítima, el Estado pone en riesgo a los administrados con el propósito de satisfacer el bienestar social. Adicionalmente, para la procedencia de su aplicación deben converger las siguientes exigencias a saber: *“(i) un riesgo de naturaleza excepcional para los administrados causado por una actuación estatal producida en el marco del cumplimiento de sus deberes (ii) la vulneración de bienes jurídicamente protegidos y (iii) un nexo de causalidad entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado”*⁵⁶.

2.2. Regímenes legislativos especiales.

Analizada la política legislativa de nuestro país, se encuentra que paralelamente a los regímenes de responsabilidad edificados en las normas legales y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia, se han dictado, dentro de los llamados regímenes legislativos de responsabilidad, una serie de leyes que buscan dar solución a las necesidades sociales (mecanismos de ayuda humanitaria a las víctimas de atentados terroristas), en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Distinguiendo entonces, que existen eventos donde el Estado responde por sus actos, cuando jurisprudencialmente y según las reglas de la responsabilidad, estos son imputables, acudiendo para ello a los regímenes de responsabilidad Estatal, o cuando una ley especial así lo disponga, no a título de responsabilidad, sino del principio de solidaridad social y daño especial, es decir, se trata de obligaciones jurídicas con una fuente distinta, como pasa a indicarse.

En Colombia, mediante la expedición de la Ley 104 de 1993⁵⁷ se recogió el régimen de asistencia pública instaurado por el Decreto extraordinario 444 de 1993. Con posterioridad, dicha normatividad fue objeto de modificaciones y adiciones, introducidas entre otras, con la Ley 241 de 1995; misma que fue

⁵⁶ Ruiz Orejuela, Wilson Op cit. p. 200.

⁵⁷“Mediante la cual se consagraron instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

derogada por la Ley 418 de 1997⁵⁸ y ésta última prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999.

Ahora bien, para entrar en el tema, se encuentra que la vigencia de la Ley 418 de 1997, nuevamente fue prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002; entre las disposiciones modificadas y por la relevancia para el tema, tenemos, el artículo 15⁵⁹ dispone que se entiende por víctima de la violencia política a aquellas personas, de la población civil, que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Igualmente, el artículo 16⁶⁰ reitera que en desarrollo del principio de solidaridad social y el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 6.

Por su parte, el artículo 47 de la Ley 418 de 1997, dispone que la asistencia que presta el Estado a las víctimas no implica el reconocimiento de responsabilidad por tales actos.

La anterior regulación muestra, que en el ordenamiento jurídico éste régimen legislativo, es considerado una forma de asistencia pública o humanitaria, por cuanto se limita a satisfacer los requerimientos urgentes, necesarios y esenciales con el fin de compensar los derechos menoscabados a las víctimas de atentados terroristas, sin que por ello puede pregonarse como una indemnización o reparación integral a los mismos⁶¹.

En tal sentido, el contenido de las disposiciones antes referenciadas, conllevan a señalar que, si bien el Estado ha previsto mecanismos de ayuda humanitaria para las víctimas de tales actos, esto no implica la aceptación de responsabilidad por

⁵⁸ “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”

⁵⁹ Modificado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002.

⁶⁰ Modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 2002.

⁶¹ Gil Botero, Enrique. Op cit. p. 288.

esos hechos⁶², por cuanto la misma se discute en sede judicial, sin que en nada influya al momento de determinar la responsabilidad de la administración, ni en el régimen de imputación utilizado para ello, pues para deducir dicha responsabilidad habrá que demostrarse los elementos que la estructuran; claro está, sin desconocer que no existe incompatibilidad entre la responsabilidad del Estado y la asistencia o ayuda humanitaria.

3. Análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de actos terroristas.

El análisis que se lleva a cabo en este apartado, busca identificar cual es el sentido de los pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado al momento de resolver demandas de reparación directa interpuestas con el fin de obtener el reconocimiento a una indemnización como consecuencia de los daños producidos en consecuencia de atentados terroristas.

Como elemento para elucidar tal objetivo, se acude al estudio de la jurisprudencia para establecer si existe o no una posición jurisprudencial uniforme que permita entender los parámetros bajo los cuales se declara la responsabilidad de la administración como consecuencia de un atentado terrorista, sea en aplicación del título de falla del servicio, riesgo excepcional o daño especial.

Con este propósito, se acudirá al análisis estático de precedentes siguiendo las denominadas “*técnicas legítimas de interpretación*” propuestas en la obra “*el derecho de los jueces*”⁶³ del profesor Diego López, las cuales hacen referencia a la obediencia, la distinción entre “*ratio Decidendi y Obiter dictum*” y el cambio de jurisprudencia. De esta forma en el presente acápite se efectuará un recuento de las subreglas desarrolladas por la jurisprudencia, citando los pronunciamientos de mayor relevancia proferidos en la materia, detectando los argumentos expuestos para adopción de determinado título y los cambios argumentativos en cuanto a éstos.

⁶² Sentencia de febrero 8 de 1999, M.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 10.731.

⁶³ López Medina, Diego Eduardo. El derecho de los Jueces. Segunda edición, Legis, Bogotá, 2006.

El daño ocasionado con motivo de ataques terroristas comporta una serie de particularidades que exigen un análisis detenido sobre el alcance y los límites de la cláusula general de responsabilidad estatal, consagrada en la Constitución Política. Primero, porque el acto tiene como objetivo primordial ocasionar un flagelo en contra del mismo Estado y la institucionalidad, y en segundo término, porque significa una manifestación de la violencia generalmente desarrollada por un tercero que no hace parte de la administración.

Estos elementos diferenciadores, en un estudio inicial, permitirían determinar que al constituirse el Estado en víctima los ataques violentos, se exoneraría de toda obligación de reparar, al operar la causal eximente de responsabilidad denominada hecho exclusivo y determinante de un tercero. Sin embargo, la jurisprudencia ha dado respuesta a esta dificultad permitiendo la implementación de un régimen subjetivo que reprocha la omisión o la irregularidad en la prestación del servicio de seguridad, como título de imputación general.

De forma excepcional, la jurisprudencia ha dado aplicación a los denominados títulos de imputación de responsabilidad objetiva, aceptando la posibilidad de indemnizar daños que no se producen como consecuencia de una falla en servicio, tomando como fundamento el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. Si bien, como se anotó en las líneas anteriores, existe un régimen legislativo que tiene como propósito asistir a las víctimas del terrorismo o del conflicto armado interno, resulta igualmente cierto que dicho reconocimiento, no condiciona un pronunciamiento en sede de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Así las cosas, pese a la existencia de un régimen objetivo de responsabilidad, la solución jurisprudencial aplicada al problema se ha mostrado insuficiente al momento de elaborar reglas precisas que permitan determinar los eventos en que se configura la responsabilidad del Estado, dejando a consideración del juez la escogencia motivada de uno de los títulos de imputación preexistentes, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso.

3.1. La falla del servicio como título de imputación general.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en materia de atentados terroristas, ha mantenido un criterio uniforme para resolver la imputación del daño por la acción u omisión de una autoridad pública cuando ésta ha incumplido su deber de protección, defensa y seguridad de las personas o sus bienes, en virtud de una falla probada del servicio. Por lo anterior, en este apartado se hará referencia a los pronunciamientos más relevantes en la materia, extractando los supuestos y fundamentos para su aplicación, sin consideración al orden cronológico de su expedición, más aún cuando la discusión fluctúa en la aplicación de los regímenes objetivos de responsabilidad (daño especial y riesgo excepcional), que se desarrollarán más adelante.

Se encuentra entonces, que desde el año 1991⁶⁴ se ha predicado que los daños sufridos por las víctimas de hechos de violencia perpetrados por terceros son imputables al Estado cuando éste haya intervenido en su producción, por acción u omisión en el cumplimiento de sus funciones y por ende, constitutiva de una falla del servicio, lo cual se da en los siguientes eventos:

(i) la falta de cuidado o previsión del Estado facilita la actuación de los guerrilleros⁶⁵, como sucedió con el ataque perpetrado por guerrilleros contra el centro carcelario del Municipio de Cañasgordas, donde se probó que las deficiencias en materia de seguridad que éste presentaba habrían facilitado la actuación.

⁶⁴ Sentencia de la Sala Plena de 16 de julio de 1996, exp: 422, en la cual se expresó: "...Fueron tales autoridades quienes con su negligente y omisiva conducta dieron lugar, o por lo menos facilitaron, la ocupación del Palacio de Justicia, pues conociendo de antemano que existían amenazas no sólo contra la vida e integridad de los magistrados, sino de ocupación por parte del M-19 de la edificación, a pesar de estar en capacidad de evitar la anunciada toma, ninguna medida preventiva ordinaria tomaron, mucho menos extraordinaria, como lo exigía la situación. Esa contribución estatal traducida en la falla del servicio que le permitió al M-19 tomarse el Palacio de Justicia es la que hace recaer la responsabilidad exclusivamente sobre la Nación..." Ver entre otras, sentencias de 11 de diciembre de 1990, exp: 5417; 21 de marzo de 1991, exp: 5595; 19 de agosto de 1994, exp: 9276 y 8222; 13 de octubre de 1994, exp: 9557; 2 de febrero de 1995, exp: 9273; 16 de febrero de 1995, exp: 9040; 30 de marzo de 1995, exp: 9459; 27 de julio de 1995, exp: 9266; 15 de agosto de 1995, exp: 10.286; 6 de octubre de 1995, exp: 9587; 14 de marzo de 1996, exp: 11.038; 29 de marzo de 1996, exp: 10.920; y 29 de agosto de 1996, exp: 10.949.

⁶⁵ Sentencia de 11 de julio de 1996, expediente 10822. Tal criterio fue utilizado para declarar la responsabilidad del Estado por la muerte de un comandante de guardia de la cárcel del Municipio de Cañasgordas, con ocasión de un ataque armado llevado a cabo por presuntos guerrilleros de la zona, lo cual se facilitó debido a las precarias condiciones de seguridad con las que contaba el recinto carcelario.

Se resalta, que la declaratoria de responsabilidad en estos eventos, indica la Corporación, se configura con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política, es decir, por estar acreditados los elementos que estructuran la responsabilidad estatal, a saber, un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, sea por acción u omisión.

(ii) la víctima, o la persona (s) contra quien iba dirigido el ataque, solicita protección a las autoridades respectivas y éstas pese a dicho conocimiento, la retardan, omiten o la prestan de forma ineficiente⁶⁶. En estos eventos, se compromete la responsabilidad patrimonial del Estado por el incumplimiento del deber de protección que tiene el Estado sobre la vida de las personas, cuando éstas han informado de la situación de riesgo o peligro en la que se encuentran y buscan su protección, sin que la misma resulte eficiente.

(iii) El hecho era previsible, en razón de las especiales condiciones que se vivían en el momento, pero el Estado no realiza ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque⁶⁷. El fundamento en dichos eventos, se encamina por establecer que la previsibilidad del hecho radicaba en que las autoridades, por las especiales circunstancias en que se desarrollaban los hechos, tenían conocimiento sobre el alto grado de probabilidad respecto de su correnca - como sucede con los desórdenes ocasionados por el alza de transporte – no obstante, no se adoptó medida alguna o las adoptadas resultaron ineficientes para

⁶⁶Ver entre otras, sentencia de 16 de febrero de 1995, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 9040, y del 22 de julio de 1996, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 11934. En esta oportunidad, se decidió sobre la responsabilidad estatal respecto de la muerte de un inspector de policía que fue asesinado en una zona del país afectada por la violencia, la Sala dijo que existía un deber especial, en cabeza del Estado, de proteger al inspector de policía asesinado, deber que surgió cuando sus particulares circunstancias de peligro se hicieron evidentes a raíz de las amenazas recibidas, las cuales fueron informadas a las autoridades competentes, quienes hicieron caso omiso de todas y cada una de ellas, lo cual permitió o facilitó la acción de los antisociales.

⁶⁷ Sentencia de 12 de noviembre de 1993, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 8233. En dicho sentido resolvió la Corporación, que había lugar a declarar responsabilidad del Estado por falla del servicio, por los perjuicios sufridos con la destrucción de un bus de transporte público, en manos de un grupo subversivo en protesta por el alza de transporte, bajo el fundamento de que, no era necesario que la empresa de transporte hubiera solicitado protección especial de sus vehículos, con ocasión del alza de transporte, en razón a que la demandada tenía conocimiento de los desórdenes que dicha situación podía provocar, de suerte que las medidas adoptadas debían procurar, de manera eficaz, se evite el acto terrorista. En igual sentido se resolvió sentencia del 9 de abril de 2008, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Exp. 18.769 (Acumulados 12.561, 12.581, 12.582) y del Sentencia del 25 de julio de 2011, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación número 25000-23-26-000-1998-00731-01(19434).

evitar el acto, por lo que el incumplimiento de dicho deber configura la falla del servicio.

En la citada providencia se reiteraron los argumentos expuestos en sentencia del 11 de diciembre de 1990 (expediente No 5417), por actos terroristas perpetrados en contra de entidades encargadas de la prestación del servicio público de transporte, los cuales son tenidos en cuenta en la jurisprudencia actual para resolver asuntos semejantes, una vez la falla del servicio se encuentre debidamente acreditada, siendo entonces, un aspecto eminentemente probatorio.

Siguiendo este sentido, a lo largo de la jurisprudencia como supuesto de hecho también encontramos:

(iv) La administración omite adoptar medidas para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por ella⁶⁸. Como sucedió en el caso de la toma guerrillera a la base militar las Delicias (Putumayo), donde, el fundamento para deprecar la responsabilidad Estatal, se dio por la omisión de prevenir o atender debidamente la situación de riesgo creada por el Estado, entre otros, debido a la falta de planeación, insuficiente dotación logística, de material de guerra, equipos de comunicación y la demora injustificada en el apoyo solicitado por los ciudadanos – soldados, constituyendo, en esencia, una falta absoluta a la “debida diligencia” a cargo del Estado.

Particularmente, se ha establecido que, si bien, los miembros de la Fuerza Pública aceptan los riesgos propios del ejercicio de su profesión, los cuales superan las condiciones de normalidad por derivarse de la inminencia de afrontar combates armados; de igual forma es necesario reconocer que el Estado se

⁶⁸ Sentencia de 25 de mayo de 2011, expedientes 15838, 18075, 25212 (acumulados). En este caso la responsabilidad que se imputa al Estado “es por el resultado en atención a que i) no hubo o no se emplearon suficientes instrumentos de prevención (frente a lo que los altos mandos militares reflejan su omisión y desatención); ii) la calidad de la respuesta que se tuvo para defender a los miembros de la fuerza militar (...) fue limitada, tardía, insuficiente y propia de la falta absoluta de planeación y coordinación que exige la estrategia y desarrollo militar (pese a que nuestra fuerza militar tiene instituciones y forma a sus cuadros en escuelas militares de las mejores en el mundo), y; iii) a que el apoyo o reacción del Estado fue tardío, insuficiente y drásticamente limitado, lo que llevo a dejar sin alternativa alguna a los ciudadanos soldados, que produjo la muerte de uno de ellos y las lesiones de los otros dos. Por lo tanto, se sustenta dicha atribución, en su conjunto, en la falta absoluta de la “debida diligencia” que debía aplicar el Estado en el caso concreto de la toma de la Base Militar de Las Delicias por parte de un grupo armado insurgente”.

encuentra en la obligación de resarcir los daños que se produzcan por la sobreexposición a dicho riesgo, la cual se expresa en una falla en el servicio por la falta de previsión en las operaciones armadas.

En contraposición, cuando no se demuestre que la lesión padecida por el agente de la Fuerza Pública se produjo como consecuencia de la sobreexposición a un riesgo, se ha determinado que el daño debe ser asumido por las víctimas, en atención que en este tipo de eventos la posibilidad de la afectación fue asumida voluntariamente por el funcionario público.

No obstante los anteriores supuestos, la jurisprudencia de la Corporación también ha sido enfática en indicar que aunque la responsabilidad del Estado se puede ver comprometida en el marco de actividades terroristas cuando se verifique la configuración de una falla del servicio, ello no determina de forma alguna, que la obligación que el ordenamiento jurídico impone en cabeza del Estado para proteger la vida, integridad, derechos, libertades y bienes de los ciudadanos, sea considerada de carácter absoluto, sino relativo; de suerte que el análisis de responsabilidad debe efectuarse en consonancia con las condiciones de cada caso concreto⁶⁹.

En este contexto, se concluye, que los parámetros expuestos, se han aplicado de forma reiterada por la Corporación para resolver los casos de responsabilidad del Estado por atentados terroristas, bajo el régimen subjetivo de falla del servicio; por lo que es viable aducir, como ya se había anunciado, que existe una línea de decisión congruente respecto del título de imputación aplicable en los eventos en que se encuentra demostrada la intervención de las autoridades en ataques dirigidos contra la población, sea por la mediación directa de sus agentes en la producción del daño o por la omisión del deber de protección que le asiste a los integrantes de la fuerza pública.

⁶⁹ Sentencia del 13 de febrero de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Radicación número 5001-2331-000-1999-00165-01 (25310).

3.1.1. Ataques indiscriminados.

De otro lado, surge como regla adicional que no hay lugar a imputar responsabilidad al Estado por los daños causados por terceros, cuando el ataque está dirigido indiscriminadamente contra la población civil, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social y no ha concurrido una falla del servicio.

Siguiendo éste argumento interpretativo, encontramos diversos pronunciamientos⁷⁰, por citar tan sólo algunos, en lo que la Corporación negó las pretensiones de la demanda, reiterando el fundamento, según el cual, si el atentado es indiscriminado, no selectivo y tiene como fin sembrar pánico y desconcierto social, no es posible imputar responsabilidad al Estado, ya que por sus características el acto es sorpresivo en el tiempo y en el espacio, planeado y ejecutado sigilosamente, y por ello, en principio, imposible de detectar por las autoridades encargadas de la seguridad, máxime cuando el Estado, en cumplimiento de sus deberes, no puede ser considerado “omnipresente, omnisciente ni omnipotente”, para que responda bajo toda circunstancia.

Esto como quiera que, no puede considerarse que el Estado, en virtud de su función preventiva y sancionadora, este obligado a responder por los daños sufridos por los ciudadanos como consecuencia de la comisión de cualquier delito, sino sólo por aquellos que le son imputables, por cuanto una afirmación en tal sentido, no se acompasa con los postulados constitucionales y legales⁷¹.

⁷⁰Sentencias del 27 de enero 2000, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, exp: 8490. En igual sentido, encontramos la sentencia del 21 de febrero de 2002, M.P. Ricardo Hoyos Duque, Radicación número: 25000-23-26-000-1992-7894-01(13661), del 20 de mayo de 2004, exp. 14405, entre otras.

⁷¹ Sentencia del 10 de agosto de 2000, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente 11.585. Al respecto, ha dicho la Sala: “No podría pensarse, por lo demás, como lo pretende la parte actora, que el Estado está obligado a responder por los perjuicios causados a los ciudadanos como consecuencia de la realización de cualquier delito. Si bien aquél tiene una función preventiva y sancionadora en relación con los hechos punibles, no puede concluirse, a partir de ello, que sea responsable de su comisión en todos los casos, ya que sólo pueden considerarse imputables a él cuando han tenido por causa la acción o la omisión de uno de sus agentes, como podría ocurrir con el delito de terrorismo, en aquellos eventos en los que, como sucedió en varios de los casos citados en la primera parte de estas consideraciones, la acción de los antisociales fue facilitada por la omisión en el cumplimiento de un deber concreto de la administración, o tuvo por causa la realización de un riesgo creado lícitamente por ésta, que tenía carácter excepcional o especial, en relación con quienes resultaron afectados. “Así, es claro que la noción presentada por el recurrente corresponde a un Estado omnipotente y mágico, que no sólo desconoce la realidad colombiana, sino que, sin lugar a dudas, no encuentra sustento en las normas constitucionales y legales que establecen sus funciones”

Es claro entonces, que en tales circunstancias tampoco existe discusión en la jurisprudencia, pues bajo dichos supuestos no habrá lugar a declarar la responsabilidad del Estado, por lo que resulta irrelevante ahondar en más precisiones al respecto.

3.2. El daño especial y riesgo excepcional como títulos de imputación subsidiarios.

De acuerdo al análisis efectuado en líneas anteriores, se concluye que existe una línea de decisión consolidada en torno al título de imputación aplicable, en los casos en que se encuentra demostrado un incumplimiento de la carga obligacional del Estado, especialmente en el deber de protección y en el servicio de seguridad, los cuales son consustanciales a los fines de cualquier organización estatal.

Sin embargo, en otro tipo de eventos, en los cuales el daño por el cual se reclama indemnización ha sido causado por el actuar de terceros y en los que del análisis de las circunstancias fácticas y jurídicas se desprende que no ha existido una falla del servicio, por lo que en principio se estaría en presencia de una causal eximente de responsabilidad como es el hecho de un tercero, la Jurisprudencia ha aceptado la posibilidad de atribuir responsabilidad al Estado por la causación de los daños perpetrados utilizando los regimenes objetivos de responsabilidad tradicionalmente desarrollados en sede judicial⁷².

Sin embargo, en los referidos casos en que se ha reconocido la responsabilidad sin falta, se ha presentado un debate en torno al juicio de imputación aplicable.

⁷² Es oportuno precisar que el reconocimiento de la responsabilidad sin falta, se produce como una importante evolución de la jurisprudencia nacional que acepta la posibilidad "de indemnizar, apoyándose en la teoría del daño especial cuando la autoridad cumple legalmente con el deber controlar el orden público".

Henao Pérez, Juan Carlos. "Presentación general de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia", en jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, p. 758. Citado por Peláez Gutiérrez, Juan Carlos Op cit. p. 84.

En efecto, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha fluctuado entre la escogencia de los títulos de imputación de daño especial y riesgo excepcional acogiendo como fundamento de sus pronunciamientos los principios de solidaridad, equidad, y la igualdad frente a las cargas públicas⁷³

En este contexto, se procederá entonces a efectuar un análisis de la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado en materia de actos terroristas, en los eventos en que se ha dado aplicación de los regímenes objetivos de responsabilidad.

Como una primera regla aplicable a la materia, la Sección tercera consideró que en los casos en que se ha podido establecer la inexistencia de una falla en el servicio, no se presenta automáticamente una consecuencial causal de exoneración de responsabilidad⁷⁴.

En dichas circunstancias, el análisis judicial debe trasladarse a la valoración del daño antijurídico padecido por la víctima. En efecto, tomando como fundamento los principios de solidaridad y equidad, debe analizarse si el padecimiento del ataque implica un desconocimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, circunstancia de la que se desprendería el deber de indemnizar el daño, asumiendo por tanto la aplicabilidad de un régimen objetivo, en el que el estudio sobre la legalidad o legitimidad de la conducta productora del daño queda relevada por la aparición del mismo, como fenómeno injustificado.

Para fundamentar la utilización de la teoría del daño especial, se indica en primer término que, si bien, la falla en el servicio corresponde al régimen general de responsabilidad, el análisis judicial no puede limitarse a examinar los supuestos

⁷³ Sería fácil decir que el estado actual de la jurisprudencia colombiana hace del “daño especial” el único fundamento de responsabilidad objetiva utilizado por el juez administrativo colombiano para indemnizar las víctimas de acciones de terrorismo. Sin embargo, esta afirmación debe ser relativizada por tres razones. Primero, porque el régimen de responsabilidad de “por riesgo excepcional” ha sido frecuentemente utilizado por los tribunales administrativos. Segundo porque pareciera que la Alta Corporación ha utilizado el régimen “por riesgo excepcional” en algunas ocasiones. Tercero, porque la jurisprudencia del Consejo de Estado parece mezclar a menudo las nociones de riesgo excepcional y de daño especial. Peláez Gutiérrez, Juan Carlos Op cit. p. 100.

⁷⁴ Sentencia de 5 de julio de 1991, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 6014.

del caso bajo este título, como si tratara de la única fuente de responsabilidad administrativa.

En este escenario, la acreditación de un adecuado funcionamiento Estatal, no se constituye en una razón suficiente para exonerar de responsabilidad a la administración, pues desde una perspectiva actual del derecho de daños, la obligación de resarcir, no solamente surge por la omisión, tardanza o deficiencia en la prestación de los servicios públicos a su cargo. Su verdadero fundamento se encuentra en un propósito universal cuya finalidad es protección de los derechos de los administrados.

Adicionalmente, porque tal como se expuso en párrafos precedentes, la noción vigente de daño antijurídico prescinde de los conceptos de licitud e ilicitud, culpa o dolo, y de cualquier elemento subjetivo que califique la conducta generadora de perjuicios. En este sentido, la responsabilidad del Estado tiene su razón de ser en la lesión que los particulares sufren en sus derechos, sin importar que la acción originaria del daño se hubiere ejercido legalmente por el ente público.

En conclusión, desconocer la existencia de un daño que se produjo como consecuencia del actuar legítimo de la administración, que para el caso específico consistiría en las labores desplegadas por la administración para el cumplimiento de los deberes de seguridad y protección, implicaría el desconocimiento de la noción de equidad y los principios fundantes del Estado Social de Derecho.

En este supuesto, para el Consejo de Estado no se podría justificar racionalmente, bajo los postulados de los principios fundantes del derecho, como una persona o determinado número de ellas, tenga que soportar de forma exclusiva la pérdida o afectación de su patrimonio, en aras del cumplimiento de los deberes estatales.

Bajo estos postulados, se estableció que en los eventos en que se encuentre demostrado un daño producido como consecuencia de un atentado terrorista, sin la mediación de una falla del servicio, la teoría que se enmarca de forma adecuada para justificar la imputación jurídica corresponde a la del daño especial. Así se reconoció en el caso bajo analizado en líneas anteriores, donde un ciudadano que solicitó la indemnización de los perjuicios causados por la

destrucción de un inmueble que había facilitado para la estadía de integrantes de la Policía Nacional y que resultó afectado por un ataque guerrillero⁷⁵.

De esta forma, se advierte como, desde un principio, para la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la existencia de ataques guerrilleros dirigidos en contra de la Fuerza Pública que tienen efectos colaterales sobre terceros, fue valorada como una circunstancia de especial relevancia, ya que es bajo estos supuestos fácticos en los que se fundamentó la aplicabilidad del título de imputación de daño especial en materia de actos terroristas.

De esta forma, la jurisprudencia configuró una primera línea de decisión que abarca los años 1991 a 1999 y que utiliza el título de imputación de daño especial, justificándose en el desbordamiento del equilibrio de las cargas públicas, al presentarse un daño que en condiciones de normalidad no debe ser soportado por ninguna persona, y que de no ser reparado, permitiría el desconocimiento de los principios de solidaridad y equidad.

Ahora bien, en esta primera etapa, para la configuración de la responsabilidad del Estado, aunque jurisprudencialmente no se estableció expresamente como requisito, debía demostrarse, además de la existencia de un daño, la medicación de una actividad legítima del Estado que sirviera de causa para la perpetración del ataque terrorista. En la totalidad de los casos en que se reconoció el deber de indemnizar, la actuación legal del Estado se circunscribió a la existencia de una instalación de la Fuerza Pública, puesta en funcionamiento para el beneficio y la seguridad de la comunidad.⁷⁶

Esta posición fue sostenida sin modificación alguna hasta la sentencia de 23 de septiembre de 1994⁷⁷, en la que, además de señalarse que el título de imputación seguía siendo el daño especial, se introdujo un elemento adicional para la procedencia de la declaratoria de responsabilidad, consistente en que el objetivo directo de la agresión terrorista fuera un establecimiento de la Fuerza Pública, de

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Sentencia de 29 de abril de 1994, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 7136.

⁷⁷ Sentencia de 23 de septiembre de 1994, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 8577.

comunicaciones o un personaje de relevancia dentro de la estructura administrativa.

Dicho planteamiento fue reiterado en varias ocasiones⁷⁸, ratificando como fundamento de imputación los principios de solidaridad y equidad. Adicionalmente se reconoció que bajo la perspectiva de la teoría del daño especial, la actividad legítima de la administración se derivaba de las labores ejecutadas para confrontar la existencia de un conflicto armado entre grupos insurgentes y el Estado, en cuyo contexto se tornaba notoriamente injusto que los habitantes tuvieran que soportar, sin reparación alguna, los daños que se les causaban⁷⁹.

Si bien, puede afirmarse que durante el periodo señalado existió un consenso sobre la aplicabilidad del daño especial, se destaca por su particularidad la sentencia proferida el 22 de enero de 1996, dentro del expediente 10648, en el que se optó por la aplicación del título de imputación de riesgo excepcional, en una forma que se podría calificar como indirecta, pues no se hace alusión expresa a la utilización de dicha teoría, limitándose a establecer que en la causa bajo análisis, el actor fue sometido a un riesgo de “naturaleza excepcional” al perpetrarse un atentado terrorista por el traslado de un convoy militar por una carretera que colindaba con su vivienda.

Ahora bien, la implementación expresa del requisito que exigía la existencia de un objetivo oficial del ataque terrorista y la decisión referida en el párrafo anterior, servirían de fundamento para la aplicación del título de imputación de riesgo excepcional y conllevarían posteriormente a un cambio de jurisprudencia, que

⁷⁸ Sentencia de 9 de febrero de 1995, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 9550, Sentencia de 11 de mayo de 1995, M.P. Juan de Dios Montes, expediente 10092.

⁷⁹ Con base en iguales fundamentos se condenó al Estado con ocasión del atentado dirigido contra el DAS, en aplicación del título de imputación de daño especial, en los siguientes procesos: expediente 10773 sentencia del 20 de octubre de 1995; expediente 10602, M.P. Carlos Betancur Jaramillo sentencia del 13 de diciembre de 1995; expediente 9933, sentencia del 29 de marzo de 1996; expediente 10178 sentencia del 29 de marzo de 1996; expediente 10029 sentencia del 29 de marzo de 1996, expediente 10694, M.P. Carlos Betancur Jaramillo sentencia del 13 de diciembre de 1995, expediente 10249, M.P. Jesús María Castillo Ballesteros sentencia del 24 de agosto de 1995 y en expediente 10457 del 24 de agosto de 1995, M.P. Daniel Suárez Hernández.

allanaría el campo para un segundo momento jurisprudencial que se consolidaría a partir del año 2000⁸⁰ y que se extendería sin oposición alguna hasta el 2007.

Para fundamentar la aplicación de dicho título se indicó que resultaba más apropiado indicar que la responsabilidad Estatal para estos casos se desprendía de la circunstancia, según la cual, ese objetivo Estatal creaba un riesgo, de naturaleza excepcional, que, aunque legítimo, rompía el equilibrio de las cargas públicas.

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 administrado⁸¹.

⁸⁰ Como inicio de esta segunda etapa se destaca la providencia de 10 de agosto de 2000, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente 11585.

⁸¹ Sentencia de 18 de octubre de 2000, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente 11834.

Sentencia de 27 de noviembre de 2002, M.P. María Elena Giraldo Gómez, Radicación número: 13001-23-31-000-1992-3774-01(13774)

Sentencia de 14 de julio de 2004, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 25000-23-26-000-1995-0617-01(14318)

Sentencia de 28 de abril 2005, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08423-01(16175)

Nótese como la aplicación de la teoría del riesgo se produjo bajo los mismos supuestos fácticos en los que se desarrolló la aplicabilidad del daño especial, consistentes en la existencia de un daño producido por un ataque que tiene como objetivo un blanco institucional, el cual se creaba en el desarrollo de una actuación legal, referente al mantenimiento del orden público mediante los órganos de defensa armada del Estado.

Sin embargo, la idea de actividad legítima del Estado, ligada a la prestación de los servicios de seguridad y protección, fue transformada al sostenerse que las labores desplegadas para garantizar el cumplimiento dicha función implicaban la creación de un riesgo, máxime si se tenía en cuenta la realidad de conflicto armado que afronta nuestra sociedad, la cual convierte a las instalaciones militares y a los personajes representativos de la administración en blancos predilectos de los ataques de los alzados en armas.

El riesgo excepcional, bajo los presupuestos planteados, fue aceptado por un periodo como fundamento del régimen de responsabilidad aplicable a la materia bajo estudio. Sin embargo, posteriormente surgieron salvamentos de voto que lo cuestionaron, al indicar que resultaba ilógico aceptar que la ubicación de centros militares, como las estaciones de policía, pudieran considerarse como 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 la vigilancia y cuidado 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.⁸² A lo anterior también se agregaron críticas consistentes en indicar que tales hechos tenían la connotación de ser atentados terroristas de carácter indiscriminado y, por lo tanto, imprevisibles para el Estado⁸³.

⁸² Salvamento de voto Dr. Mauricio Fajardo, expediente 28459.

⁸³ Bajo la concepción de la naturaleza imprevisible de los ataques terroristas a cuarteles de policía, el Consejo de Estado profirió las sentencias de 27 de noviembre de 2003 y 20 de mayo de 2004, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra. Sin embargo, la Sección en sentencia de 5 de diciembre de 2006 retomaría nuevamente la tesis del riesgo excepcional como fundamento de responsabilidad. La decisión fue aprobada por la Sección con una mayoría de tres votos a favor contra dos salvamentos de voto del Dr. Mauricio Fajardo Gómez y del Dr. Ramiro Saavedra.

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.

La vuelta al daño especial se configuró inicialmente con la sentencia de 3 de mayo 2007⁸⁴, providencia en la que se aplicó este título de imputación para acceder a las pretensiones de una joven lesionada por el estallido de una granada de fragmentación en su lugar de residencia, en razón de una persecución adelantada por la Policía Nacional en contra de una banda de delincuentes.

Esta providencia, se constituiría en uno de los pronunciamientos de mayor relevancia para justificar, en la época actual, la aplicación del título de daño especial. En efecto, la decisión sería posteriormente utilizada en las sentencias que se fundamentan en la aplicabilidad de esta teoría a partir del año 2010 y en los que se cita como referente para la adopción del título que hace referencia al rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas.

No obstante, y casi paradójicamente, puede afirmarse que, dicha decisión, la cual sirve de referente jurisprudencial para la solución de los casos en que se pretende la declaratoria de responsabilidad del Estado por actos terroristas, no tuvo como supuesto fáctico la ocurrencia de una actuación que pueda calificarse “técnicamente” como terrorista. Efectivamente, el caso se basó en los daños colaterales ocasionados en la percusión de agentes de la Fuerza Pública a delincuentes que emprendieron su huida por las calles de la ciudad de Medellín.

Si bien, en el pronunciamiento no se calificó a las circunstancias que rodearon a la persecución como un acto terrorista, como se evidenciará en las líneas

⁸⁴ Sentencia de 3 de mayo 2007, M.P. Enrique Gil Botero, Radicación número: 50001-23-26-000-1991-06081-01(16696).

subsiguientes, las razones de decisión expuestas para la aplicación del título de imputación de daño especial y las reflexiones realizadas en torno a los fundamentos y la aplicabilidad de esta teoría, fueron utilizadas posteriormente para motivar las decisiones proferidas en casos de actos terroristas.

En la sentencia se indicó que utilizar el daño especial como criterio de imputación implica la realización de un análisis que, acorde con el artículo 90 de la Constitución Política, tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron los demandantes; 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 del Estado, 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 anterior posición se mantuvo, prácticamente sin alteraciones, hasta el año 2010, fecha en la cual, la Sección negó las pretensiones de una demanda al considerar que la teoría del daño especial necesariamente exigía una actuación legítima por parte del estado, descartando de esta manera los eventos en los cuales el daño se ocasiona por parte de un tercero⁸⁵. En dicho pronunciamiento se precisó que en materia de responsabilidad extracontractual en sede de los regímenes objetivos, el Estado responde por los daños que cause de manera directa, bien en ejercicio de una acción legítima (daño especial) y de manera excepcional, por los daños que causen terceros, pero cuando tales daños constituyan la materialización de riesgos creados por el mismo Estado (riesgo excepcional).

En sentencia de 9 de junio de 2010⁸⁶, se ratificó la posición expuesta en la providencia de 28 de abril 2005⁸⁷ en la que se estudió la solicitud de una indemnización por la destrucción de un inmueble como consecuencia de un ataque terrorista ocurrido el 21 de octubre de 1996, en inmediación de las

⁸⁵ Sentencia de 9 de Junio de 2010. Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁸⁶ Sentencia de 9 de junio de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08870-01(18536).

⁸⁷ Sentencia de 28 de abril 2005, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08423-01(16175)

instalaciones del Departamento de Policía de Córdoba, en el municipio de Montería aplicando la teoría del riesgo.

En esta decisión se reiteró la aplicabilidad de los títulos de imputación de riesgo excepcional y falla en el servicio, sin embargo, se destacó que, en ocasiones anteriores, había utilizado el régimen de daño especial para dar solución a casos que tradicionalmente se enmarcan dentro de los presupuestos establecidos para la aplicación del riesgo excepcional, es decir en los eventos en que el daño se produzca 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.

No obstante a lo anterior, el caso concreto se solucionó dando aplicación a otra de las reglas establecidas para la materia, según la cual, el daño no es imputable al Estado cuando el ataque terrorista se encuentra dirigido contra un blanco civil o indiscriminado.

Mediante pronunciamiento de 7 de julio de 2011 , se sometió a consideración el caso de una persona que resultó herida por la explosión de un carro bomba cerca del Centro de Atención Inmediata -CAI-, cuando se desplazaba en un vehículo automotor, en el municipio de Medellín, el 10 de noviembre de 1992.

Para dar solución al asunto se concluyó que, en aplicación de los contenidos materiales de justicia, de acuerdo con los valores y principios consagrados en la Constitución Política, para los eventos 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.

Dicha afirmación se fundamentó trayendo a colación la sentencia de 3 de mayo de 2007 (expediente 16696) y reiterando in- extenso lo relacionado con los fundamentos principalísticos de este título de imputación, para con ello aducir que, en el caso concreto resultaba procedente acceder a las pretensiones de la demanda, pues la intención de los autores del acto terrorista era atacar a la Policía Nacional y a la institucionalidad que representa, esto es, al Estado, y que tales hechos sirven como fundamento de aplicación de la teoría del daño especial.

En providencia de 19 de abril de 2012⁸⁸, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, estudió la petición de resarcimiento efectuada por la propietaria de un inmueble que resultó destruido por el ataque ejecutado por miembros de la guerrilla en contra del comando de Policía del municipio de Silvia – Cauca.

En esta decisión constituye un pronunciamiento de la mayor relevancia para el objeto de este trabajo, pues desarrolla un recuento de los títulos de imputación utilizados para dar solución a los casos en que se pretende atribuir responsabilidad a la administración por la ocurrencia de actos terroristas, y, a diferencia de sus predecesoras, explica el motivo de las variaciones jurisprudenciales.

En este escenario, del análisis de los diversos títulos de imputación, se concluye que el régimen que mejor se adecua a los principios constitucionales que fundamentan el deber de reparación de la administración, en este tipo de eventos, corresponde al de daño especial. Se resaltó que, si bien, la teoría del daño especial exige 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, se consideró que para el caso particular resultaba aplicable la teoría del daño especial, pues si bien, el daño fue ocasionado por un tercero, el mismo se presentó en el contexto de la 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, la legitimidad del Estado.

⁸⁸Sentencia de 19 de abril de 2012, M.P. Hernán Andrade Rincón, Radicación número 190012331000199900815 01 (21515).

Con la expedición de la providencia de 29 de octubre de 2012⁸⁹, se rebatió lo que parecía el inicio de una consolidación jurisprudencial hacia el daño especial. En efecto, al analizar las pretensiones indemnizatorias de los propietarios de unos inmuebles afectados por un ataque terrorista efectuado en contra del tramo de un poliducto perteneciente a la Empresa Colombiana de Petróleos, en hechos ocurridos en el municipio de Albán - Cundinamarca el 17 de marzo de 1991, la Subsección B de la Sección Tercera se inclinó por la aplicación del régimen de riesgo excepcional.

Para justificar la aplicación de este título de imputación, se precisó que aunque el utilizado en la ya referenciada sentencia de 19 de abril de 2012⁹⁰ haya sido el de daño especial, ello no implica que todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de ataques o tomas guerrilleras tengan que resolverse de la misma forma pues el juez, válidamente puede considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

Bajo este postulado, se refutó el argumento expuesto en contra de la aplicación de la teoría del riesgo excepcional, señalando que los casos que involucran daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones del Estado, plantean una nueva categoría de riesgo, que no encaja dentro de las derivadas tradicionalmente por la aplicación de la teoría, que se desprenden de una actividad peligrosa. El nuevo tipo se origina en la confrontación armada que surge de la disputa por el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza.

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.

⁸⁹ Sentencia de 29 de octubre de 2012, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Radicación número: 25000-23-26-000-1993-08632-01(18472)

⁹⁰ Expediente 21515.

En conclusión se definió que los daños derivados de acciones violentas cometidas por grupos guerrilleros pueden ser imputados al Estado a título de riesgo excepcional. No obstante advierte que ello sólo procede cuando el ataque es perpetrado en el marco del conflicto armado interno contra un bien claramente identificable como Estatal.

De esta forma, se evidencia como, a partir del año 2007, se puede identificar una tendencia de retorno al título de daño especial como régimen objetivo de responsabilidad preferente para la aplicación en los eventos bajo análisis. Sin embargo, esta propensión, a partir del año 2010, ha provocado una oposición con ciertos pronunciamientos de Subsecciones de la Sección Tercera que defienden la aplicabilidad del riesgo excepcional, conformando conceptos novedosos dentro de la jurisprudencia nacional, como ocurre en el caso del denominado “riesgo conflicto”.

Así las cosas, es viable concluir que, en el último periodo de la jurisprudencia, iniciado en 2007, la jurisprudencia ha dado preferencia la aplicación del título de daño especial encontrando algunas fluctuaciones hacia el riesgo excepcional. El primero basado en los postulados del principio de solidaridad y en la gravedad del daño padecido por la víctima, el cual resulta evidentemente reprochable desde los presupuestos del Estado de derecho, y el segundo, fundamentado en la creación de un riesgo por parte de la actividad administrativa en el cumplimiento de actividades de seguridad y en la existencia del conflicto armado, haciendo énfasis en el principio de autonomía judicial que permitiría al juzgador adecuar el título de imputación aplicable de acuerdo a las circunstancias de cada caso en concreto.

4. Conclusiones.

4.1. El concepto de terrorismo en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Tradicionalmente se ha considerado al terrorismo como un acto violento producido por una persona o un grupo de personas que buscan la consecución de poder o reconocimiento social. Esta noción general, que se puede calificar como indeterminada, ha sido acogida por la jurisprudencia del Consejo de Estado para catalogar la más diversa índole de ataques perpetrados por terceros, como terroristas.

Es claro que el fin que se persigue con la comisión de un atentado terrorista puede ser de diversa naturaleza: político, religioso, de poder ideológico y persigue la desestabilización del orden social, el miedo y el pánico de la población, para lograr los fines propuestos. Sin embargo, en sede de la responsabilidad extracontractual del Estado, las motivaciones que dan origen al ataque no constituyen un elemento a valorar al momento de atribuir responsabilidad a la administración o en el ejercicio de interpretación que realiza el juez al escoger el título de imputación bajo el cual se resolverá la causa sometida a su consideración

Se puede concluir que en materia de responsabilidad Estatal, la jurisprudencia ha dado relevancia a la anormalidad y gravedad del daño y no al objetivo perseguido con el ataque terrorista o a los requisitos consagrados teóricamente y que se deben cumplir para valorar a un hecho como tal. En efecto, partiendo de los postulados del artículo 90 de la Constitución Política, el análisis judicial se ha enfocado en la finalidad de reparación de los daños antijurídicos y en hasta que punto las personas deben soportar la configuración de los mismos, tomando como fundamento el principio de igualdad ante las cargas públicas y el principio de solidaridad.

En este contexto, la principal característica del acto terrorista, desde la perspectiva de la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, consiste en que corresponde a un hecho cometido por un tercero, en el que por regla general no participan miembros de la administración.

Bajo esta postura, se extrae de este tipo de responsabilidad al denominado terrorismo de Estado, acto que, al ser perpetrado por la propia administración constituye una evidente falla del servicio que contraría los fundamentos y fines de la institucionalidad. En la configuración de estos eventos no existe discusión en que el régimen de responsabilidad aplicable será siempre el subjetivo.

Igualmente, se puede afirmar que la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, replicando una tendencia existente en los instrumentos de derecho internacional consagrados para confrontar el terrorismo, reconoce, como es consustancial a la teoría de la responsabilidad extracontractual, la necesidad de reparar a las víctimas de dicho flagelo, haciendo énfasis en los efectos perceptibles de los ataques.

Esta perspectiva, que se puede calificar como pragmática, ha influido para objetivizar el acto terrorista como hecho generador de daños, sin que sea necesario evaluar los elementos subjetivos del mismo como los motivos o intenciones que tenga quien perpetúe el ataque. Igualmente, esta postura ha resultado determinante para que, actualmente, el acto, ataque o atentado terrorista, haya sido incluido por la jurisprudencia dentro de la formulación de un concepto más general, referente a los daños causados por terceros⁹¹.

Otra consecuencia que se deriva del enfoque consecuencial del terrorismo corresponde a que los casos estudiados en el presente trabajo se hayan resuelto bajo las herramientas jurídicas y metodológicas utilizadas tradicionalmente por la jurisprudencia del Consejo de Estado para resolver la generalidad de causas en las que se pretenda imputar responsabilidad a la administración.

Esta circunstancia implica que no exista, en la actualidad, un régimen específico de “responsabilidad del estado por ataques terroristas”, pues este tipo de eventos se han definido mediante la utilización de los títulos de imputación habituales y aunque se puedan extraer algunas subreglas aplicables a la materia, las mismas no se pueden catalogar como suficientes para la configuración de una teoría propia de la responsabilidad en dichos supuestos.

⁹¹ Sentencia de 13 de febrero de 2013 Exp. 25310 y Sentencia de 29 de octubre de 2012, Exp. 18472.

En este escenario, los actos de terrorismo como hechos de un tercero, que en principio no involucrarían la responsabilidad de la administración, pueden catalogarse como una causal válida de reparación por parte del Estado. No obstante, los supuestos fácticos en los que se considera procedente atribuir el deber de reparar al Estado, han sido delimitados de forma expresa por la jurisprudencia, en aplicación de los títulos de imputación jurídica que se procederán a determinar.

4.2. Los títulos de imputación aplicables.

En síntesis, y de conformidad con la posición mayoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado, los daños que sufran las personas como consecuencia del conflicto armado interno, le son imputables al Estado cuando se demuestra que son consecuencia de una falla del servicio de la administración, consistente en el incumplimiento de sus funciones de garantizar la vida e integridad de las personas.

La falla, entonces, se configura, cuando i) se logra demostrar la previsibilidad del ataque, en razón que para la época de los hechos existían una serie de condiciones que hacían prever el mismo pero no se realiza actividad alguna para evitarse, ii) la comunidad o persona contra quien estaba dirigido el atentado puso en conocimiento o dio aviso a las autoridades respectivas de las amenazas en su contra, no obstante dicho conocimiento el Estado no adoptó las medidas necesarias e idóneas para prevenir o evitar sus efectos, iii) la falta de cuidado o previsión del Estado facilita la concreción del atentado y iv) la administración omite adoptar las medidas tendientes a evitar una situación de riesgo creada objetivamente por ella.

Ahora, el punto que suscita la controversia surge cuando en la producción del ataque no se avizora la existencia de una conducta irregular de la administración o un incumplimiento de sus deberes de seguridad, precisamente por la mediación de maniobras ocultas y sigilosas que determinan el carácter imprevisible del acto terrorista.

En este sentido, los títulos de imputación de responsabilidad objetiva se muestran como una fórmula correctora de la causalidad material, impidiendo que daños que

en virtud del nexo causal, no serían materialmente imputables al Estado, sean objeto de resarcimiento en aplicación del principio de imputación jurídica, tomando como fundamento los principios de solidaridad y equidad.

En este orden de ideas, se ha considerado que no le son imputables al Estado los daños causados por actos violentos cometidos por terceros, cuando éstos son dirigidos indiscriminadamente contra la población, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social y no ha concurrido con ellos una falla del servicio.

Por el contrario, resultan atribuibles a la administración cuando se dirigen contra un objetivo estatal específico, bien o persona claramente identificable como objetivo para los grupos al margen de la ley. Es en este tipo de eventos en los que resulta aplicable la responsabilidad sin falta, acudiendo al principio de igualdad ante las cargas públicas.

En este punto de la discusión es importante reiterar que la responsabilidad sin falta, en materia de actos terroristas, aplica a un solo tipo de evento: cuando se comprueba que el ataque se encontraba dirigido en contra de un objetivo estatal. Al respecto, se considera que el Estado en cumplimiento de sus funciones constitucionales ha generado la posibilidad de que sus instrucciones y funcionarios sean atacados, riesgo que se incrementa en el marco de un conflicto armado interno.

Como se explicó en el análisis jurisprudencial expuesto, en los referidos casos de responsabilidad objetiva, la aplicabilidad de los títulos de imputación de daño especial y riesgo excepcional ha fluctuado desde la expedición de la Carta Política. De forma general, en una primera etapa, que abarca los años 1991 a 1999 se dio aplicación a la teoría del daño especial, justificando que el padecimiento de un daño que tiene como causa un acto terrorista, desborda el equilibrio de las cargas públicas y rompe con los principios de solidaridad y equidad.

En este lapso se agregó un elemento adicional para la procedencia de la declaratoria de responsabilidad, consistente en que el objetivo directo de la agresión terrorista corresponda a un establecimiento militar, de comunicaciones o personaje de la cúpula administrativa.

La adición de este requisito, relacionado con el destinatario del acto terrorista, dio origen a una segunda etapa, que puede identificarse entre los años 2000 a 2007. En ésta se aceptó la imputabilidad al Estado por los daños sufridos por quienes son sometidos a la exposición a un riesgo de naturaleza excepcional, creado por la administración en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general. Se ha sostenido que jurídicamente la imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a sociedad

En una tercera etapa que se caracteriza por el retorno al daño especial, que inicia en el año 2010 y que se puede catalogar como vigente hasta la fecha, el Consejo de Estado ha calificado a este título de imputación como la opción metodológica correcta para dar solución a los casos en que se pretende la indemnización de daños causados por la ocurrencia de actos terroristas, toda vez que se fundamenta los principios de solidaridad y equidad reconociendo la anormalidad y gravedad del daño que se suscita en este tipo de eventos.

Se resaltó que, si bien, la teoría del daño especial exige para su configuración una actuación legal de la administración, ésta no puede limitarse a una actividad material, pues el ámbito de actividad legal se extiende a los casos en los que la imputación es de naturaleza jurídica y tiene como origen el deber genérico del Estado de brindar protección y cuidado a quienes resultan injustamente afectados dentro del marco del conflicto armado interno. Adicionalmente, se aceptó la posibilidad de imputar los daños causados en razón de una confrontación entre las fuerzas estatales y los actores armados irregulares.

Finalmente, en materia probatoria, se requiere entonces acreditar que el objetivo del ataque tiene el carácter Estatal o que el daño se produjo como consecuencia de un enfrentamiento de la Fuerza Pública con combatientes al margen de la ley, circunstancia que servirá para demostrar el nexo de causalidad que debe existir entre la actividad lícita de la administración (en sentido genérico) y el daño causado.

Es importante señalar, que en este período se reconoció igualmente la imprecisión conceptual que implica la aplicación de la teoría del riesgo, pues se equipara,

equivocadamente, el cumplimiento de los deberes constitucionales de seguridad, con la ejecución de una actividad riesgosa. Como se anotó, este argumento fue rebatido en la sentencia de 29 de octubre de 2012⁹² con la introducción del concepto de “riesgo conflicto” donde se afirma que el título de imputación de riesgo excepcional resulta aplicable en el entendido que el conflicto armado constituye un riesgo creado por el Estado y que en tal virtud debe responder por los daños que se causen en su contexto, siempre y cuando el ataque se dirija contra un objetivo Estatal.

De igual forma se indicó que la jurisprudencia no podía establecer un único título de imputación en estos casos, ya que éste puede variar en consideración a las circunstancias fácticas acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación. Sin embargo, dado que dicha posición proviene de un único pronunciamiento de una Subsección de la Sección Tercera, resultaría apresurado concluir que la misma implica una vuelta a la teoría del riesgo.

Así las cosas, se concluye que el título de imputación aplicable actualmente a la materia, cuando no se evidencie una falla del servicio, corresponde al daño especial, por adecuarse en una mayor medida a los postulados y principios del Estado Social de Derecho, los cuales deben inspirar y fundamentar las respuestas que el sistema judicial produzca sobre el particular. A su turno, estas soluciones jurídicas necesariamente deberán cumplir con la garantía de los principios de igualdad y solidaridad; Sin embargo, dicha respuesta conceptual no cubre a los ataques indiscriminados en contra de la población civil.

Al respecto, consideramos que la aplicabilidad de un régimen objetivo de responsabilidad a los casos en que no se evidencia una falla en el servicio, aunque constituye un importante avance en la jurisprudencia nacional, se encuentra limitada a un supuesto fáctico que restringe su utilización a los eventos en que el atentado terrorista se encuentra dirigido contra objetivos Estatales.

En este contexto, en la actualidad no sería posible obtener la reparación de los perjuicios que se puedan ocasionar en un atentado terrorista que tenga un objetivo indiscriminado y en el que por su imprevisión no se evidencie una falla en el servicio. De esta forma, los fundamentos de la teoría del daño especial, atinentes

⁹² Expediente 18472.

a la garantía de los principios de solidaridad y equidad encuentran un límite, en los supuestos fácticos enunciados.

De esta forma, se evidencia que la discusión zanjada en torno al título de imputación de responsabilidad objetiva aplicable, se origina en torno a los fundamentos teóricos que se deben utilizar para justificar el deber de indemnizar por parte del Estado, en eventos en que, como ocurre en la materia en estudio, el daño es ocasionado por un tercero. Sin embargo, dado que la divergencia se presenta en torno a un mismo supuesto fáctico, la utilización del daño especial o el riesgo excepcional como medio de imputación jurídica en determinado caso no es una circunstancia suficiente para que resulte viable reconocer la responsabilidad de la administración ante la ocurrencia de un ataque indiscriminado sin la presencia de una falla en el servicio.

Bajo estas previsiones, consideramos que el daño especial es título de imputación adecuado para dar solución a los casos materia de estudio, toda vez que, al fundarse en los principios de solidaridad y equidad, corresponde a la teoría que ofrece las mayores posibilidades para dar paso a una probable evolución jurisprudencial en la que se pueda propender la reparación de los perjuicios que se ocasionen en consecuencia de los atentados terroristas de carácter indiscriminado o en los que el objetivo específico sea la población civil.

Bibliografía

- Ambos, Kai. La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

- Atienza, Manuel. El derecho como argumentación. Ariel, Barcelona, 2006.

- Barker, Jonathan. El sinsentido del terrorismo. Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.

- Fernández Requena, Juan. El delito de terrorismo urbano o de baja intensidad. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

- García Marañón, Eduardo. Apuntes para un marco teórico sobre terrorismo de Estado en Argentina y México. Revista Estudios N° 98 vol. IX, Facultad Ciencias Políticas Universidad Autónoma de México, México D.F., 2011.

- Gil Botero, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Temis, Bogotá 2011.

- Hernández Enríquez, Alier Eduardo y Gómez Franco, Catalina. Responsabilidad extracontractual del Estado. Ediciones nueva jurídica, Bogotá, 2007.

- Hernández Enríquez, Alier Eduardo. Evolución de la jurisprudencia de la responsabilidad del estado por daños causados por actos terroristas. Revista del Instituto Antioqueño de responsabilidad civil y del Estado, N° 11 Medellín, Agosto de 2001.

- Hoffman, Bruce. A Mano Armada Historia del Terrorismo. Espasa Calpe, Madrid, 1998.

- Ledesma Bustamante, Álvaro. La Responsabilidad Extracontractual del Estado. Leyer, Bogotá, 2003.

- Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materias de actos de terrorismo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.

- Pizarro León Gómez, Eduardo. Terrorismo y democracia. Planeta, Bogotá, 2003.

- Rodríguez, Cesar. La decisión judicial el debate Hart – Dworkin. Siglo del hombre editores, Bogotá, 2005.

- Ruiz Orejuela, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Ecoe Ediciones, Bogotá, 2010.

- Saavedra Becerra, Ramiro. La responsabilidad administrativa de la administración pública. Primera edición, tercera reimpresión, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005.

- Waldmann, Peter. Guerra civil, terrorismo y anomia social, el caso colombiano en un contexto globalizado. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006.

- Jurisprudencia Consejo de Estado

Sentencia de 5 de julio de 1991, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 6014.

Sentencia de 25 de octubre de 1991, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 6680.

Sentencia de 17 de junio de 1993, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 7533.

Sentencia de 13 de julio de 1993, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 8163.

Sentencia de 12 de noviembre de 1993, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 8233.

Sentencia de 29 de abril de 1994, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 7136.

Sentencia de 19 de agosto de 1994, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 9276.

Sentencia de 23 de septiembre de 1994, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 8577.

Sentencia de 9 de febrero de 1995, M.P. Julio César Uribe Acosta, expediente 9550.

Sentencia de 16 de febrero de 1995, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 9040.

Sentencia de 11 de mayo de 1995, M.P. Juan de Dios Montes, expediente 10092.

Consejo de Estado, sentencia de mayo 8 de 1995, M.P. Juan de Dios Montes, expediente 8118.

Sentencia de 20 de octubre de 1995, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 10773.

Sentencia de 13 de diciembre de 1995, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 10602.

Sentencia de 13 de diciembre de 1995, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 10694.

Sentencia de 24 de agosto de 1995, M.P. Jesús María Castillo Ballesteros, expediente 10249.

Sentencia de 24 de agosto de 1995, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 10457.

Sentencia de 14 de septiembre de 1995, M.P. Jesús María Castillo Ballesteros, expediente 10595.

Sentencia de 22 de enero de 1996, M.P. Jesús María carrillo Ballesteros, expediente 10648.

Sentencia de 29 de marzo de 1996, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 9933.

Sentencia de 09 de mayo de 1996, M.P. Daniel Suárez Hernández expediente 10654.

Sentencia de 13 de mayo de 1996, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 10627.

Sentencia de 11 de julio de 1996, expediente 10822.

Sentencia de 16 de julio de 1996, M.P. Rodríguez Libardo, expediente 422.

Sentencia de 22 de julio de 1996, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 11934.

Sentencia de 11 de julio de 1996, expediente 10822

Sentencia de 22 de agosto de 1996, M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros, expediente 11046.

Sentencia de 05 de septiembre de 1996, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, expediente 10461.

Sentencia de 02 de diciembre de 1996, M.P. Juan de Dios Montes Hernández expediente 9686.

Sentencia de 12 de diciembre de 1996, M.P. Jesús María Castillo Ballesteros, expediente 12081.

Sentencia de 3 de abril de 1997, M.P. Jesús María Castillo Ballesteros, expediente 12378.

Sentencia de 10 de julio de 1997, M.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 10229.

Sentencia de 14 de agosto de 1997, M.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 10235.

Sentencia de 30 de octubre de 1997, M.P. Juan de Dios Montes Hernández, expediente 12273.

Sentencia de 8 de febrero de 1999, M.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 10731.

Sentencia de 19 de julio de 1999, M.P. Daniel Suárez Hernández, expediente 6334.

Sentencia de 27 de enero de 2000, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, expediente 8490.

Sentencia de 10 de agosto de 2000, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez expediente 11585.

Sentencia de 18 de octubre de 2000, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente 11834.

Sentencia de 21 de marzo de 2001, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 52001-23-31-000-1994-6040-01(11222).

Sentencia de 20 de septiembre de 2001, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 5001-23-31-000-1994-4398-01(13553)

Sentencia de 31 de octubre de 2001, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, Radicación número: 25000-23-26-000-1992-7944-01(12951)

Sentencia de 21 de febrero de 2002, M.P. Ricardo Hoyos Duque, Radicación número: 25000-23-26-000-1992-7894-01(13661).

Sentencia de 11 de abril de 2002, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 25000-23-26-000-1991-7458-01(10119)

Sentencia de 2 de mayo de 2002, M.P. María Elena Giraldo Gómez, Radicación número: 68001-23-15-000-1995-3251-01(13251)

Sentencia de 27 de noviembre 2002, M.P. María Elena Giraldo Gómez, Radicación número: 13001-23-31-000-1992-3774-01(13774)

Sentencia de 23 de octubre 2003, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00580-01(14211).

Sentencia del 20 de mayo de 2004, expediente 14405.

Sentencia de 14 de julio de 2004, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 25000-23-26-000-1995-0617-01(14318)

Sentencia de 28 de abril 2005, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08423-01(16175)

Sentencia de 6 de octubre de 2005, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 41001-23-31-000-2001-00948-01(AG)

Sentencia de 28 de junio 2006, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 05001-23-31-000-1995-00196-01(16630)

Sentencia de 5 de diciembre de 2006, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 19001-23-31-000-1999-02088-01(28459)

Sentencia de 6 de junio 2007, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 25000-23-26-000-1990-06968-01(16460)

Sentencia de 21 de junio 2007, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01615-01(25627).

Sentencia de 3 de mayo 2007, M.P. Enrique Gil Botero, Radicación número: 50001-23-26-000-1991-06081-01(16696).

Sentencia de 26 de marzo de 2008, M.P. Radicación No.: 85001 23 31 000 0440 01; Expediente No. 16.530.

Sentencia del 9 de abril de 2008, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente 18.769 (Acumulados 12.561, 12.581, 12.582).

Sentencia de 18 de junio de 2008, expediente 16518.

Sentencia de 17 de marzo 2010, M.P. Myriam Guerrero de Escobar, Radicación número: 52001-23-31-000-1998-00028-01(17925)

Sentencia de 18 de marzo de 2010, M.P. Enrique Gil Botero, Radicación número: 05001-23-24-000-1994-02606-01(15591).

Sentencia de 9 de junio de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08870-01(18536).

Sentencia de 23 de junio de 2010, M.P. Enrique Gil Botero, Radicación número: 05001-23-24-000-1993-00169-01(19426)

Sentencia de 25 de mayo de 2011, expedientes 15838, 18075, 25212 (Acumulado).

Sentencia de 7 de julio de 2011, M.P. Enrique Gil Botero, Radicación número: 05001-23-24-000-1994-00332-01(20835)

Sentencia de 25 de julio de 2011, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación número 25000-23-26-000-1998-00731-01(19434).

Sentencia de 19 de abril de 2012, M.P. Hernán Andrade Rincón, Radicación número 190012331000199900815 01 (21515).

Sentencia de 9 de mayo 2012, M.P. Olga Melida Valle De De La Hoz, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00644-01(23300).

Sentencia de 29 de octubre de 2012, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Radicación número: 25000-23-26-000-1993-08632-01(18472)

Sentencia de 13 de febrero de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Radicación número 5001-2331-000-1999-00165-01 (25310).