

**TÍTULOS JURÍDICOS DE IMPUTACIÓN AL ESTADO POR ACTOS
TERRORISTAS. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL Y APLICACIÓN**

AUTORES:

JHON ALEXANDER ARIAS ROMÁN

ariasromanj@gmail.com

JULIO CESAR VELASCO

juliocevelasco@gmail.com

NUBIA PATRICIA MERA ERAZO

npatty021003@gmail.com

ISRAEL ANGUCHO ÁLVAREZ

binariopcion@hotmail.com

DIEGO JESÚS ASTUDILLO PAYAN

astudillopayan@gmail.com

Egresados Fundación Universitaria de Popayán – Facultad de Derecho

Resumen

La jurisprudencia del Consejo de Estado a través del tiempo elaboró títulos de imputación para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano, que con ocasión del conflicto armado interno y el número de víctimas que éste deja a su paso, comenzó a aplicarlos para los casos por actos terroristas, pero se develan en sus fallos una serie de disparidad de criterios a nivel de la jurisprudencia tanto en los Tribunales como al interior de la Sección Tercera, que advierten el obstáculo para reconocer un avance en la construcción jurídica colombiana y una política jurisprudencial definida.

El objetivo del presente artículo es el de estudiar el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado frente a la aplicación de los títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado colombiano, en los casos de actos terroristas y se adhiere a la línea de investigación denominada Construcción Local de Paz.

A través del enfoque dogmático jurídico y la aplicación del método inductivo, se logrará evidenciar que, aunque la jurisprudencia en la materia no se encuentra unificada, el Consejo de Estado ha advertido la relevancia de la calidad de la argumentación utilizada por el operador judicial al momento de emitir su decisión, así como la posibilidad que tienen las partes para interponer los recursos que consideren pertinentes.

Lo que deja entrever que no tiene una política jurisprudencial definida, donde a nivel del título de falla en el servicio se establece que el Estado tiene una obligación de medio, más no de resultado, en cuanto a la protección que las autoridades públicas deben realizar ante un acto de terrorismo, y frente a la responsabilidad objetiva se mantiene todavía el debate si la imputación al Estado de éste tipo de actos debe girar en torno al daño especial o al riesgo excepcional.

Palabras clave: responsabilidad extracontractual, Falla en el Servicio, Riesgo Excepcional,
Daño Especial, actos terroristas

Abstract

The case-law of the Council of State has over time drawn up indictments establishing the non-contractual liability of the Colombian State in connection with the internal armed conflict and the number of victims it leaves behind, began to apply to cases of terrorist acts, but a number of different criteria are revealed in Its judgments at the level of case law both in the Tribunals and within the Third Section, that warn the obstacle to recognize a progress in the Colombian legal construction and a defined jurisprudential policy.

The purpose of this article is to study the case law of the Council of State with regard to the application of the Colombian State's certificates of non-contractual liability, in cases of terrorist acts and adheres to the line of inquiry called Local Peace Building.

Through the dogmatic legal approach and the application of the inductive method, It will be possible to demonstrate that, although the relevant case law is not unified, the Council of State has noted the relevance of the quality of the argument used by the judicial operator at the time of issuing its decision, as well as the possibility for the parties to bring such appeals as they deem appropriate.

This suggests that it doesn't have a defined jurisprudential policy, in which, at the level of the service failure certificate, It's established that the State has an obligation of means, not of result, as regards the protection that public authorities must provide in the event of an act of terrorism, and in the case of strict liability, there is still a debate as to whether the attribution of this type of act to the State should revolve around special damage or exceptional risk.

Keywords: non-contractual liability, Service failure, Exceptional risk, Special damage, terrorist acts

Introducción

El conflicto armado en Colombia, específicamente el fenómeno del terrorismo, ha cobrado trascendencia en las últimas décadas, al convertirse en el origen innumerables vulneraciones de los derechos de los individuos, obligando al Estado a tomar medidas con las cuales puedan a través de sus órganos jurisdiccionales, impartir justicia para que el menoscabo derivado de la lesión de los derechos de los afectados por estos actos sea resarcido.

Ante este escenario, el Consejo de Estado especialmente, ha tomado postura, respecto de las vías jurídicas requeridas para lograr dicha reparación, utilizando unos regímenes de imputación, que ha desarrollado jurisprudencialmente, permitiendo en el ámbito jurídico sentar unas bases, con las cuales es posible determinar la responsabilidad tanto penal como civil extracontractual de los actos terroristas, analizándolos no solamente desde el daño ocasionado por personas ajenas a la estructura del Estado, sino también la responsabilidad estatal teniendo en cuenta las omisiones o actuaciones de los agentes del Estado e incluso los daños ocasionados por este aunque hubiese actuado dentro del marco legal, pero quebrantando el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Sin embargo, la aplicación de estos títulos de imputación generan controversia, pues se observa que en sus fallos, no existe una línea jurisprudencial definida, toda vez que los operadores judiciales aplican regímenes de imputación diferentes a casos de actos terroristas de similares características, generando inseguridad jurídica para los asociados del Estado, que esperan una indemnización a partir de esa decisión.

El método de investigación utilizado en esta investigación es el inductivo, se inicia observando la evolución de los diferentes títulos de imputación de responsabilidad estatal para posteriormente analizar su aplicación frente a los casos de actos terroristas, donde se presenta la divergencia en las decisiones de los operadores judiciales.

Inicialmente prestaremos atención al contexto del conflicto armado interno colombiano, sus causas y los actores que han fortalecido su desarrollo. Se plantea entonces como aunque no existe una definición clara de los actos terroristas, la comunidad internacional y las leyes internas han intentado adecuarlo y definirlo al momento social en el que se desarrolla.

De manera general veremos cómo fue evolucionando el concepto de responsabilidad extracontractual del Estado hasta llegar a la creación de los regímenes de imputación que se utilizan actualmente: Falla en el Servicio, Riesgo Excepcional y Daño Especial y como su aplicación para los casos de actos terroristas ha generado controversia por la falta de unificación de criterios frente a procesos fácticos similares.

Materiales y Métodos

Contexto del conflicto armado interno colombiano

Colombia ha tenido uno de los conflictos armados más largos en la historia de la humanidad, sus orígenes se remontan a factores sociales y políticos como la posesión de tierras, represión, desigualdad, impunidad, precariedad institucional, entre otros, esta fractura creada por las desigualdades, la lucha por el poder y el uso de la violencia han marcado la vida política y social del país, por esta razón observaremos de manera general cuales han sido los actores que han hecho parte de esta historia.

Se remontan sus inicios al año 1930 por la llamada violencia bipartidista con ocasión del enfrentamiento armado entre liberales y conservadores, quienes se disputaban el poder del Estado, y dio origen a la llamada “guerra de los mil días”, donde se cometieron todo tipo de actos violentos con sevicia, crímenes sexuales, despojo de bienes, rituales macabros, despojo de tierras, exilio de campesinos.

Las elites partidistas optaron por una transición política creando el Frente Nacional para apaciguar los ánimos sectarios entre partidos y ofreció amnistía a las guerrillas liberales y las autodefensas campesinas, que se habían formado al interior de los partidos, pero estas últimas no se acogieron, por lo que fueron blanco de operativos militares que precipitaron su transformación en guerrillas revolucionarias, denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Casi paralelamente surgieron las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional ELN y Ejército Popular de Liberación EPL aunque estas últimas tienen lineamientos de la revolución cubana y china, pero todas centraron sus operaciones en áreas rurales.

Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, algunos representantes del partido político ANAPO y un grupo de integrantes de las FARC que estaban separados, conformaron la guerrilla Movimiento 19 de Abril M-19, quien planteó su lucha cerca a las áreas urbanas.

Las Fuerzas Militares arremeten contra los grupos insurgentes, pues la vía armada era la estrategia para eliminar al enemigo y a finales de los años 60, surgen en diferentes regiones del país grupos armados de autodefensa de diversa índole que fueron dotados por el Ejército con armas, municiones, entrenamiento y respaldo de sus operaciones.

Como respuesta a esta nueva asociación los grupos insurgentes incrementaron su accionar en diferentes frentes, realizando acciones terroristas y algunos como las FARC se fortalecieron, llevando a la polarización política y social más intensa durante los años 80. Les fue propuesto un proceso de paz, que tuvo muchos contradictores que consideraban que la guerrilla lo utilizaría para tomarse el poder, aprovechando la representación en el gobierno de partidos políticos de izquierda.

Con este argumento, la oposición, justificó la creación de grupos de autodefensas, que posteriormente mutaron a grupos paramilitares, denominados así por la relación de los militares con las élites regionales, que les brindaban apoyo económico y político teniendo en cuenta que el gobierno no tenía los suficientes recursos para financiarlos, desencadenando una brutal represión contra la población civil, mediante las masacres y asesinatos selectivos.

El surgimiento del fenómeno paramilitar puso en escena el del narcotráfico en el conflicto armado, en su financiamiento estaban involucradas las élites económicas, buscando defender su patrimonio, los narcotraficantes que necesitaban expandir su negocio y protegerse de las presiones extorsivas de la guerrilla y los militares que pretendían terminar con los grupos insurgentes.

El fenómeno del narcotráfico actúa en algunas ocasiones como financiador o en otros como artífice de organizaciones armadas, se convirtió en un negocio que llegó a permear la clase política y diferentes instituciones del Estado.

Como se puede observar una de las características del conflicto armado es la pluralidad de actores que han ido alimentando y transformando el país, según la época en que se desarrollan, pero la brecha social entre la elite política y los grupos minoritarios continua originando división y descontento, lo que para las partes justifica el uso de la violencia como método para transformar la sociedad.

Definición y regulación de actos de terrorismo

Definir concretamente el fenómeno de terrorismo es una tarea compleja, debido a los diferentes interpretaciones que se le asignan, desde la persona que lo describe bien sea como víctima o victimario, el grupo político al que pertenezca, el gobierno que lo exponga, y tal vez el motivo principal por las diversas las formas en que se presenta.

Esta dificultad no sólo se presenta a nivel político para los gobiernos sino también a nivel jurídico dentro de la responsabilidad extracontractual del Estado, ya que el juez administrativo, de acuerdo al caso en concreto debe adecuar si está o no ante la presencia de un acto terrorista.

El terrorismo de manera general se entiende como los actos de violencia dirigidos contra civiles por motivos políticos o ideológicos. La comunidad internacional por su parte, mediante declaraciones, resoluciones y tratados ha determinado ciertos actos y elementos básicos que lo definen.

En lo que respecta al concepto de terrorismo, el Derecho Internacional ha establecido que comprende aquellos:

“(A)ctos de violencia dirigidos contra los civiles procurando objetivos políticos o ideológicos. En términos jurídicos, aunque la comunidad internacional aún no ha adoptado una definición general de terrorismo, en declaraciones, resoluciones y tratados «sectoriales» universales vigentes relacionados con aspectos concretos del terrorismo se definen ciertos actos y elementos básicos. En 1994 la

Asamblea General aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en su resolución 49/60, en cuyo párrafo 3 señaló que el terrorismo incluye «actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas», y que esos actos son «injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos.» (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, 2008, 6)

Por su parte, el Consejo de Estado los denomina como “actos violentos de terceros”, entre los que encontramos: tomas guerrilleras, enfrentamientos armados, incursiones, detonaciones explosivas. De igual forma, el Código Penal Colombiano en su artículo 144¹ define actos de terrorismo con ocasión del conflicto armado y en su artículo 343² amplía el concepto hacia la seguridad pública.

Debido a que los actos terroristas causan perjuicios morales y patrimoniales, entendidos los primeros como aquellos que recaen sobre la esfera subjetiva, emocional e interna de la víctima o que surgen producto del dolor físico o psíquico como consecuencia del daño

¹ Artículo 144. Actos de terrorismo. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de doscientos cuarenta (240) a cuatrocientos cincuenta (450) meses, multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2666.66) a cincuenta mil (50,000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses

² Artículo 343. Terrorismo. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y la multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

irrogado y los segundos al detrimento que se produce en los bienes que componen el patrimonio de una persona, el Estado, garante de proteger los derechos de sus ciudadanos, tiene el deber de reparar el daño ocasionado por dichos actos, toda vez que las personas no están en obligados a soportarlos.

La responsabilidad del Estado se soporta en instrumentos internacionales que se encuentran debidamente ratificados por el país y hacen parte del bloque de constitucionalidad, como la Convención Interamericana de Derechos Humanos en su Artículo 1.1, y la Constitución Política de Colombia, especialmente el artículo 90, que es la garantía constitucional de la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado.

La Responsabilidad extracontractual del Estado

En términos generales la responsabilidad extracontractual del Estado, existirá siempre que una persona haya sufrido perjuicios morales o patrimoniales, causados directamente por el Estado y deberá ser indemnizada por él, sin necesidad que medie entre ambos un vínculo contractual.

No es viable hablar de la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado por actos terroristas, ni de la evolución jurisprudencial desarrollada por estos mismos actos, sino de la aplicación de los títulos de imputación en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado por actos terroristas, por esta razón inicialmente observaremos la evolución de la responsabilidad extracontractual en general, y posteriormente la aplicación de los títulos de imputación a casos considerados como actos terroristas.

Los orígenes de la responsabilidad extracontractual del Estado Colombiano, se remontan a la expedición de la Ley 60 del año 1878, en su artículo 1³, se ordenaba que el Tesoro Nacional

³ Art. 1.º Los bienes que en la guerra de 1876 a 1877 tomaron los rebeldes o las autoridades legítimas a los ciudadanos que estuvieron en el servicio militar o civil del Gobierno constitucional, i a los que en defensa de las instituciones, sin estar ni en uno ni en otro servicio, combatieron en una o más acciones de guerra a

respondiera por los daños causados en los bienes con motivo de las guerras civiles de la época. La Corte Suprema sustenta la responsabilidad del Estado en normas del derecho privado y los conflictos se resolvían a través de esa jurisdicción siempre que existiera una reglamentación especial y causal expresa para su declaración.

El primer intento de establecer unos criterios generales de responsabilidad del Estado consistió en la aplicación de la teoría de la responsabilidad indirecta que tenía sustento normativo en los artículos 2347⁴ y 2349⁵ del Código Civil en los que consagra la responsabilidad indirecta por hechos ajenos; como para ese entonces el Consejo de Estado, excepcionalmente tenía conocimiento de asuntos de esa jurisdicción, frente a este tipo de responsabilidad se manifestó mediante la sentencia del Consejo del Estado, Sección Tercera, Radicación No.1482, MP. Jorge Valencia Arango, 28 de octubre de 1976. En ella se reconoció por primera vez la responsabilidad de personas jurídicas privadas y públicas, al tener como fundamento la culpa cometida por los funcionarios o dependientes del ente jurídico, cuando ocasionaban daños a terceros en ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas.

La Corporación consideró entonces que la persona jurídica, estaba en la obligación de elegir a sus agentes en lo que llamo culpa *in eligendo* (culpa en la elección) y la vigilancia que denominó culpa *in vigilando* (culpa en la vigilancia), de manera que si estos incurrían en

satisfacción del respectivo Jefe del Ejército, se les pagaran en libranzas con interés del seis por ciento anual admisibles en el veinticinco por ciento del producto bruto de la renta de Aduanas, por todo el tiempo que sea necesario hasta la completa amortización de estos créditos

⁴ Artículo 2347. Responsabilidad por el hecho propio y de las personas a cargo. Toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado

⁵ Daños causados por los trabajadores

Los amos responderán del daño causado por sus criados o sirvientes, con ocasión de servicio prestado por éstos a aquéllos; pero no responderán si se probare o apareciere que en tal ocasión los criados o sirvientes se han comportado de un modo impropio, que los amos no tenían medio de prever o impedir empleando el cuidado ordinario y la autoridad competente; en este caso recaerá toda responsabilidad del daño sobre dichos criados o sirvientes

alguna de estas culpas, ésta se veía reflejada en la persona jurídica a la cual estaban representando. (Consejo de Estado, 28 de octubre de 1976, pág. 7)

La aplicación de la responsabilidad indirecta encontró muchas críticas, entre ellas que las personas jurídicas no podían elegir siempre a todos sus agentes y tampoco tenían el poder de la omnipresencia, y que para endilgar la responsabilidad se exigía el actuar de sus funcionarios, entonces se empezó a utilizar la responsabilidad directa sustentada en el artículo 2341⁶ del Código Civil, que consagra la responsabilidad por el hecho propio.

Desde 1941 comenzó a reflejarse en la jurisprudencia Colombiana, cierto esfuerzo para someter esta responsabilidad a un régimen especial cuando estuviera involucrada una autoridad pública, fue así como con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Radicación sin número, MP. Arturo Tapias Pilonieta, 30 de junio de 1941, comenzó a aplicar la teoría de la culpa, falta o Falla en el Servicio para establecer la responsabilidad de las personas jurídicas públicas, pero apoyada en normas de derecho privado, específicamente el artículo 2341 del Código Civil.

Por su parte, el Consejo de Estado, encontró fundamento público legal a este régimen, en los artículos 16 y 20 de la Constitución de 1886 y en los artículos 67 y 68 del Código Contencioso Administrativo (Ley 167 del 24 de diciembre de 1941), sin embargo, no se podía determinar que era totalmente público, porque la competencia continuaba perteneciendo a la jurisdicción común y el Consejo de Estado seguía conociendo solo excepcionalmente asuntos de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁶ Artículo 2341. Responsabilidad extracontractual. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

En el año 1964, bajo el gobierno de Guillermo León Valencia se expidió el Decreto 528 que atribuyó la competencia exclusiva a la jurisdicción Contencioso Administrativa para dirimir conflictos sobre responsabilidad extracontractual del Estado y fue entonces cuando el Consejo de Estado asumió sin reservas el conocimiento de estos asuntos.

Gracias a la competencia que la ley le brindó, el Consejo tuvo como referencia las sentencias que el mismo profirió entre 1913 y 1964 en las que aplicaba normas que le atribuían responsabilidad al Estado de manera expresa y otras donde le endilgaba la responsabilidad por actos y operaciones administrativas.

Fue creando jurisprudencialmente los títulos de imputación cuya finalidad última, es la restablecer la equidad vulnerada como consecuencia de las acciones u omisiones de la administración, es decir, un mecanismo de indemnización a las víctimas, clasificándolas como Falla en el servicio, Daño Especial y Riesgo excepcional, donde la primera tiene un carácter subjetivo y las dos últimas son de carácter objetivo y tienen su soporte legal en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

Los criterios de imputación de responsabilidad.

Título de imputación: Falla en el Servicio

Según el Consejo de Estado la Falla en el Servicio se ocasiona cuando se comprueba que el Estado ha participado directamente en la producción del daño, esto es, cuando se demuestra confabulación entre agentes del Estado e integrantes de grupos al margen de la ley, o indirectamente cuando el daño ocurre como consecuencia de las acciones del Estado para reprimir un acto terrorista, pero también se aplica cuando el Estado omite su deber jurídico de actuar, es decir, que teniendo conocimiento de una posible acción terrorista no desplegó sus acciones para evitarlo.

Fundamentado en el ordenamiento jurídico de la época, el Consejo de Estado, aplicó la teoría de la Falla en el Servicio, estableciéndola como un régimen subjetivo de responsabilidad estatal, basándose en la culpa del Estado para ocasionar los daños. Esta teoría se impuso y se consolidó en los años 60, pero con la expedición de la Constitución de 1991, tuvo un cambio sustancial en cuanto a la imputación, para dejar de lado la culpa y establecer la responsabilidad a partir de la antijuricidad del daño.

Un hecho de terrorismo ampliamente conocido en el país, fue el ataque terrorista al Club el Nogal en la ciudad de Bogotá, el cual dio origen a la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Radicación No.00451, CP. Stella Conto Díaz del Castillo, aplicó el título de imputación Falla en el Servicio, concluyendo que el ataque terrorista al Club el Nogal por parte del grupo insurgente FARC se determinaba como un acto terrorista porque su fin era debilitar la institucionalidad y generar miedo y zozobra a la población civil. (Consejo de Estado, 16 de agosto de 2018, pag.28)

Además evaluó las circunstancias y condiciones que rodearon los hechos, estableciendo que los socios y trabajadores fueron sometidos a una carga que no estaban en la obligación de soportar, habida cuenta que se corroboró una posible omisión y la utilización del club para actividades diferentes a las sociales por parte de los agentes del Estado. (Consejo de Estado, 16 de agosto de 2018, pag.28)

Lo más importante de esta sentencia es que el Consejo de Estado, amplió los alcances del título de imputación Falla en el Servicio, teniendo en cuenta el artículo 90 de la Constitución, porque configuró lo que en su momento haría la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, al proponer el análisis de la responsabilidad Estatal en la antijuricidad del daño creado al margen de la conducta de la administración, y con ello descartó el argumento del Estado que pretendía eximirse de la responsabilidad manifestando que el club no solicitó requerimientos

especiales para su seguridad, más aún cuando tiempo atrás ya existía una alerta del posible ataque terrorista.

La aplicación del título de imputación Falla en el Servicio en temas relacionados con actos terroristas tiene una compleja elaboración jurisprudencial, en donde la falla es el fundamento de responsabilidad más usual, sin embargo los criterios para aplicar a estos casos específicos requieren una mayor exigencia por parte de Juez Administrativo que debe determinar el grado de acción u omisión, la previsibilidad, entre otros muchos factores.

Título de imputación: Riesgo Excepcional

Desde la perspectiva objetiva, el riesgo excepcional se configura como un título de imputación distinto a la Falla en el Servicio, donde se tiene en cuenta el riesgo creado por el Estado, es decir, que a pesar que no ocasionó el daño ni por acción ni por omisión, y actuó con legitimidad, puede ser llamado a responder por los daños ocasionados con motivo de los actos violentos ejecutados por terceros.

Derivado de la teoría del riesgo, se fortaleció con la consagración del artículo 90 de la Constitución Política de 1991 y el concepto de daño antijurídico, como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, creado en cumplimiento del deber constitucional y legal del Estado de proteger a la comunidad en general.

La situación más clara en donde se puede aplicar este título de imputación, se ve reflejada cuando se construye una Estación de Policía en un barrio de una ciudad, para velar por la seguridad de la zona. Si esta estación es objeto de un ataque y como consecuencia varias de las viviendas o habitantes de las mismas resultan lesionadas, el Estado debe responder por los daños ahí ocasionados, aunque él no haya sido quien lo realizó.

La razón de esto es que la ubicación de la estación de policía en una zona residencial coloca a las personas y las viviendas en una situación especial de riesgo, que de llegar a materializarse obligaría al Estado a indemnizar los daños ocasionados.

En la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicado No. 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), MP. Ramiro Pazos Guerrero, se refiere a este título de imputación indicando que no puede el Estado exonerarse de responsabilidad bajo el argumento del cumplimiento de su deber de diligencia, pues esta no es causal exonerativa de responsabilidad, ya que el riesgo excepcional, fue creado de manera consiente y hay ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas, y la única manera de exoneración sería la fuerza mayor, hecho exclusivo de la víctima y el hecho exclusivo de un tercero. (Consejo de Estado, 20 de junio de 2017, pag.35)

Es importante además establecer cuál es el objetivo de dicho ataque, por ello con la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera. Radicación No.16433. MP. Ricardo Hoyos Duque, 11 de diciembre de 2003, se manifestó de la siguiente manera:

“El blanco del ataque debe recaer sobre una organización estatal y debe tratarse de un objetivo claramente identificable como del Estado, pues de lo contrario, se estaría ante ataques **indiscriminados** contra la población que escapan por completo a toda previsibilidad, frente a los cuales el Estado no compromete su responsabilidad”

Es esencial, tener en cuenta este argumento pues no todo acto terrorista por sí mismo genera una responsabilidad extracontractual del Estado, como cuando el daño proviene de atentados con bomba que no tienen por objetivo un funcionario o lugar representativo del Estado, sino que obedece a daños cometidos por la delincuencia y entre delincuentes.

Según lo establece el Consejo de Estado, para que opere este tipo de responsabilidad se deben cumplir factores determinantes tales como la situación de riesgo considerado

excepcional de los administrados ligado al equilibrio de las cargas públicas. Así como también debe existir el nexo de causalidad entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado.

Título de Imputación – Daño Especial

Este título de imputación aparece para obligar al Estado por razones de equidad, a reparar daños especiales y anormales causados a los ciudadanos sin necesidad de reprochar la actividad lícita del Estado. En esta no se busca al culpable del hecho dañoso sino que indaga por el patrimonio al cual puedan atribuírsele los perjuicios ocasionados en virtud de esa actividad lícita.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante sentencia No. 4655, del Dr. Antonio José Irisarri Restrepo, señala que esta teoría tiene una aplicación excepcional por ser subsidiaria y solamente debe recurrirse a ella en los eventos en que el caso estudiado no logre encajar en los otros regímenes de responsabilidad, además que se logre evidenciar la vulneración injustificada del principio de equidad por lo que impone al juez dejar actuar la justicia material y así darle sentido al Estado social de derecho. (Publicaciones Caja Agraria, Bogotá, p. 249 y 250)

De lo anterior, se logra deducir que en lo que tienen similitud el Daño Especial y el Riesgo Excepcional, es que ambas resultan como consecuencia del actuar legítimo del Estado, ambas pertenecen al régimen objetivo de responsabilidad, en donde se prescinde del elemento subjetivo de la Falla en el Servicio, y al pertenecer al mismo régimen, el Estado se puede exonerar de ellas demostrando el rompimiento del nexo causal, bien sea por existir una fuerza mayor o por el hecho de un tercero o la víctima.

La aplicación de una u otra teoría depende de los supuestos de hecho donde reposen las pretensiones, si bien es cierto que, en ambas se debe configurar un daño antijurídico, esa

antijuricidad cambia de la una a la otra, esto porque en la responsabilidad por Riesgo Excepcional se desprende de la materialización de los riesgos creados por la Administración en cambio en el Daño Especial la responsabilidad encuentra su sustento en el rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas, específicamente el principio de igualdad, sustentado en el artículo 13 de la Constitución Política,⁷

La incongruencia jurisprudencial en la aplicación de los títulos de imputación

A grandes rasgos el presente escrito relacionó la evolución jurisprudencial que ha tenido la responsabilidad extracontractual del Estado a través de los pronunciamientos del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde se clasificaron los diferentes títulos de imputación como herramienta fundamental para materializar el sentido de justicia que aplica.

La jurisprudencia administrativa presenta falta de coherencia en cuanto a los fundamentos que se deben utilizar para indemnizar a las víctimas de acciones terroristas, esto se evidencia en la disparidad de criterios a nivel de la jurisprudencia aplicados tanto en los Tribunales como en el Consejo de Estado, en los casos de actos terroristas, lo que se convierte en obstáculo para reconocer una política jurisprudencial definida.

Tal postura representa el eje polémico de la presente investigación, en lo que respecta a las decisiones adoptadas frente a actos terroristas, en vista de que puede producir inseguridad jurídica para las víctimas, toda vez se verán sometidas a la discrecionalidad del juez en sus fallos. Es importante tener en cuenta que la seguridad jurídica tiene trascendencia en el ámbito jurídico, porque es la garantía que adquieren los ciudadanos y la obligación de los operadores jurídicos, de que, al momento de proferir una decisión se haga conforme a casos similares.

⁷ Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica

Con respecto a la seguridad jurídica la Corte Constitucional en sentencia C No.250 del 28 de marzo de 2012, el magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto, la define de la siguiente manera:

“Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos.”

Si bien es cierto, el desarrollo jurisprudencial creado por el Consejo de Estado, se considera uno de los aportes más importantes de la justicia frente a las víctimas por este tipo de actos, adaptándolos a la realidad colombiana, los límites que al mismo tiempo impone en la aplicación de los títulos de imputación, nos enseñan que el juez no tiene una posición definida con respecto a los casos de responsabilidad extracontractual por actos terroristas.

Esta postura variable y dinámica en sus fallos podría atribuirse a que los títulos de imputación fueron creados para resolver conflictos generales de responsabilidad extracontractual del Estado y han sido adecuados por el operador jurídico para aplicarlos en los casos donde se presentan actos terroristas.

La ambivalencia de la jurisprudencia respecto a los títulos de imputación se puede evidenciar en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A. Radicación No. 76001-23-31-000-1998-00697-01(20758) CP. Gladys Agudelo Ordoñez, 11 de agosto de 2011 en donde se resuelve el recurso de apelación frente a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión.

Es importante destacar como en una esta sentencia, se pueden evidenciar las heterogéneas posiciones de los operadores judiciales respecto de la aplicación de los títulos de imputación. El caso corresponde a las lesiones ocurridas a dos menores de edad que se encontraban

jugando futbol en una cancha contigua a la Estación de Policía que fue atacada con artefacto explosivo. El Tribunal declaró administrativamente responsable al Estado, fundamentándose en el régimen de responsabilidad denominado Riesgo Excepcional, argumentando que el riesgo fue creado por la ubicación en ese lugar de la Estación de Policía que fue atacada por grupos al margen de la ley, existiendo por lo tanto un nexo de causalidad entre el daño que sufrieron los actores y el riesgo creado por la administración, y ordenó al Estado el pago por perjuicios morales y fisiológicos.

Los actores apelaron la decisión del Tribunal Administrativo, reclamando que el caso debía juzgarse con fundamento en el régimen de responsabilidad denominado Daño Especial porque resultaron personas afectadas por el atentado y por tal motivo el Estado debía responder por los perjuicios morales, fisiológicos y materiales como el daño emergente y lucro cesante.

El Consejo de Estado al estudiar el caso argumentó que se trató de un acto indiscriminado cuyo objeto era alterar el orden público y esto era imprevisible para la administración, a menos que se hubiesen presentado amenazas previas, cosa que no ocurrió, por tal motivo no hubo una omisión del Estado que pueda constituir la causa de ese hecho. Determina que para que se presente la falla en el servicio deben concurrir el hecho, el daño y el nexo causal y en este caso no se demostró que la explosión del artefacto fuera dirigida a la Estación de Policía, por lo tanto no se puede imputar al Estado.

De igual manera indica que no se puede aplicar el Daño Especial que reclama la parte actora porque en este caso no hubo una participación de ninguna autoridad pública, teniendo en cuenta que el petardo fue obra de grupos al margen de la ley y sus resultados nocivos no se pueden trasladar al Estado, salvo que se hubiese demostrado la falla en el servicio, lo cual no se demostró.

Manifiesta también que no comparte las razones del Tribunal, al aplicar el título de imputación de Riesgo Excepcional, porque no se puede afirmar que la autoridad pública creó la situación riesgosa, toda vez que fueron terceros los que cometieron el acto, en una cancha contigua a una estación de policía, que hubiese sido diferente si las autoridades hubieran omitido implementar medidas de seguridad necesarias a pesar de tener conocimiento que un acto de esa naturaleza se iba a realizar, lo que tampoco estaba demostrado. Con todos estos argumentos el Consejo de Estado revoca la sentencia del Tribunal Administrativo y niega las pretensiones de la demanda.

Así se demuestra cómo frente a un solo acto terrorista, se presentan argumentos y posiciones diferentes frente a la determinación de establecer que títulos de imputación se debe aplicar, pero también es oportuno mirar los salvamentos de voto de dos magistrados frente a este mismo caso.

En los salvamentos de voto el Dr. Hernán Andrade Rincón, y la Consejera Ponente Gladys Agudelo Ordoñez se apartan de la decisión de la Sala, argumentando que esa decisión restringe inadecuadamente la aplicación de los títulos de imputación ya que se deja como única posibilidad la utilización del título de imputación Falla en el Servicio, alejándose de la jurisprudencia que la misma Sección ha promulgado y de los principios de constitucionales de solidaridad y equidad y consideran que debió accederse a las pretensiones de la demanda como lo hizo el Tribunal.

De igual manera es oportuno mirar en los salvamentos de voto el Dr. Hernán Andrade Rincón, y la Consejera Ponente Gladys Agudelo Ordoñez se apartan de la decisión de la Sala, argumentando que esa decisión restringe inadecuadamente la aplicación de los títulos de imputación ya que se deja como única posibilidad la utilización del título de imputación Falla en el Servicio, alejándose de la jurisprudencia que la misma Sección ha promulgado y de los

principios de constitucionales de solidaridad y equidad y consideran que debió accederse a las pretensiones de la demanda como lo hizo el Tribunal

Estas posiciones diversas frente a la aplicación de los títulos de imputación entre los jueces administrativos e incluso entre los Magistrados del Consejo de Estado, demuestran que no existe una línea jurisprudencial definida que permita acertadamente su aplicación específicamente en los casos generados por actos terroristas.

Situación similar y controversial frente a la aplicación de los títulos de imputación se observa en la sentencia del Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicado No.05001-23-31-000-2003-02466-01 (48470). MP. Marta Nubia Velásquez Rico, del 14 de junio de 2019, donde se evaluaron los hechos ocurridos por la explosión de un artefacto contra la estación de policía del Peñol – Antioquia, en donde murieron dos civiles. La decisión en primera instancia expuesta por el Tribunal Administrativo de Antioquia calificó la responsabilidad del Estado a partir del título de Daño Especial argumentando que el atentado estuvo dirigido directamente a la Estación de policía y que no podía hablarse de la creación de un riesgo por parte del Estado porque la institución se encontraba cumpliendo su deber y era un tercero el que iniciaba el ataque y por ello reconoció perjuicios morales y lucro cesante.

La Policía Nacional apeló la decisión argumentando que existía la causal eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero ya que la agresión fue indiscriminada y sorpresiva. El Consejo de Estado al resolver la situación consideró que debía calificarse bajo el título de imputación de Falla en el Servicio, toda vez que el sitio fue un escenario recurrente de atentados previos y la Policía no tomó las medidas de seguridad necesarias para prevenir otro ataque, dado que se encontraban ubicados en pleno centro urbano del municipio.

De tal manera que los jueces aplican una hermenéutica diferente a cada caso particular y dado el gran número de ataques terroristas perpetrados en el país, existirán tantos

pronunciamientos judiciales como ataques terroristas, sin que haya un hilo conector en el precedente que respete y clarifique el uso de los títulos de imputación, sin importar la corriente doctrinal o escuela jurídica con la que el operador judicial se identifique.

Lo anterior contraría el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en su artículo 10⁸, el cual ofrece soporte normativo frente a la discusión, ya que establece como obligación para los jueces aplicar la jurisprudencia y las sentencias de unificación del Consejo de Estado, teniendo en cuenta situaciones fácticas similares, para que así prevalezcan los principios de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica para las personas que se encuentren en situaciones similares.

No obstante la disposición relacionada, el Consejo de Estado ha reconocido, que se presenta esta controversia frente a la aplicación de títulos de imputación diferentes ante casos facticos similares y por ello manifiesta la necesidad de la motivación del juez para justificar el título de imputación que, a su criterio, debe aplicar en cada caso en concreto. La sentencia del Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicado N°: 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515) del 19 de abril de 2012, con la ponencia de Hernán Andrade Rincón, argumentó al respecto, lo siguiente:

“En la actualidad, las decisiones judiciales que se consideran admisibles son únicamente aquellas que tienen como sustento, criterios o parámetros distinguibles que puedan ser revisados y analizados desde una órbita externa a la decisión misma. Bajo esa perspectiva, cada providencia judicial conlleva una elección entre diferentes opciones de solución, que, según el criterio del fallador, se escoge por mostrarse como la más adecuada al caso

⁸ ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

concreto. En ese orden de ideas, la razón por la cual se exige al juez dicha motivación tiene que ver con la necesidad de observar el itinerario recorrido para la construcción y toma de la decisión adoptada, de manera que se disminuya el grado de discrecionalidad del fallador quien deberá siempre buscar la respuesta más acertada, garantizando así una sentencia argumentada, susceptible de ser controvertida en tal motivación por vía de impugnación por las partes que se vean perjudicadas”.

Así entonces y aunque existe norma específica (artículo 10, Ley 1437 de 2011) que ordena la aplicación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos, también es claro que el mismo Consejo de Estado ha aceptado que no ha sido constante en la aplicación de títulos de imputación en casos similares, y que por esta razón exige una motivación ajustada a Derecho que permita dar una trazabilidad a la decisión tomada finalmente por el Juez, para que la sentencia que se emita esté bien argumentada, y que si así lo consideran, las partes afectadas puedan impugnar la decisión.

Podría establecerse que una de las razones que motivan esta situación es que el juez administrativo frente a un acto terrorista, lo que busca es la relación entre los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado, para establecer que título de imputación es viable aplicar, ajustándose a los límites que le impone la ley y la Constitución, teniendo en cuenta que estos no fueron creados específicamente para resolver casos frente a actos terroristas, por ello urge que se unifique y revalúe su precedente jurisprudencial frente a la responsabilidad extracontractual del Estado por actos terroristas, para poder así dar efectivo cumplimiento al artículo 10 de la ley 143 de 2011, en aras de brindar seguridad jurídica a los afectados.

Además, la Corte Constitucional considera la jurisprudencias de las Altas Cortes como la creación de un “precedente relativo”, por lo que la línea jurisprudencial del Juez Administrativo por actos de terrorismo deberían servir como fundamento a las víctimas que tendrían parámetros establecidos con el fin de invocar sus indemnizaciones, pero esto no sucede con la elaboración de la jurisprudencia del Consejo de Estado ya que ésta es meramente indicativa, lo que significa que no utiliza las analogías fácticas, sino que encaja los hechos en una idea jurídica establecida (títulos de imputación), de ahí que no exista igualdad de trato a las víctimas, aunque no se puede menospreciar la labor del juez administrativo que utiliza la jurisprudencia hasta donde los límites constitucionales y legales se lo permiten.

Resultados

El conflicto armado en Colombia se ha caracterizado por la pluralidad de actores que han transformado el conflicto armado a través del tiempo, aunque los principales actores han sido partidos políticos, movimientos guerrilleros, grupos paramilitares, narcotráfico, han surgido en diferentes épocas y han contribuido a la generación de violencia.

La brecha social entre la clase política, que tiene gran presencia regional y monopolizadora y los grupos minoritarios que no tienen las oportunidades y beneficios del Estado, constituyen un círculo vicioso que genera daños en la sociedad y se convierten en detonantes de violencia.

No ha sido posible establecer y fijar una posición concreta frente al terrorismo, dadas las condiciones políticas y sociales en que se ha desarrollado a lo largo del conflicto armado, en Colombia, sin embargo tanto el Consejo de Estado, el código Penal y la Ley Internacional han establecido pautas que permiten determinarlo.

Frente al reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado, en sus inicios se deja claro que no existía regulación al respecto, solamente hasta el año 1878 con la creación de la Ley 60 se obliga al Estado a responder patrimonialmente, únicamente por los daños causados con motivo de las guerras civiles de la época. Tal situación tenía sustento normativo en el Código Civil, teniendo como apoyo la culpa cometida por los funcionarios.

En 1941 aparece en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la teoría de la Falla en el Servicio y en el año 1964, el Consejo de Estado la estableció como un régimen subjetivo de responsabilidad que se consolidó con la Constitución de 1991.

Así las cosas, con el nacimiento de la Constitución de 1991 y de forma específica en su artículo 90, se fortalecieron los títulos jurídicos de imputación que jurisprudencialmente habían sido creados por el Consejo de Estado.

Los títulos de imputación frente a la responsabilidad extracontractual del Estado, son las causas jurídicas por las cuales el particular atribuye la responsabilidad al Estado, y este responde patrimonialmente por los daños pagando la respectiva indemnización, los aplicados actualmente son: Falla en el Servicio, Riesgo Excepcional y Daño Especial.

La Falla en el Servicio, es un título de imputación subjetivo en el que se tiene en cuenta la antijuridicidad del daño en la responsabilidad del Estado y se ocasiona cuando se comprueba que el Estado ha participado directamente en la producción del daño o cuando el Estado omite su deber jurídico de actuar.

El Riesgo Excepcional, es un título de imputación objetivo, se presenta cuando hay ataques dirigidos a funcionarios o elementos representativos del Estado y colocan a los particulares en situación de riesgo.

El Daño Especial, es un título de imputación objetivo, su uso es subsidiario pues se utiliza en el evento de no poder enmarcar el caso en otro título, se presenta cuando el administrado es objeto de un daño con ocasión del desarrollo de una actuación legítima del Estado, pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y justicia.

Existe una falta de posición unificada entre los operadores judiciales para aplicar los títulos de imputación como motivo de los actos terroristas, lo que origina dudas sobre la forma como los directamente afectados esperaran la resolución de su problema y genera una inseguridad jurídica.

La seguridad jurídica como garantía constitucional, además se ve preservada en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en donde se ordena que las autoridades están en la obligación de aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y constitucionales de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Sin embargo el Consejo de Estado que no ha sido ajeno a la situación, también ha reconocido que dentro de los fallos de sus operadores judiciales se aplican de manera indeterminada los títulos de imputación para casos diferentes, pero se apoya en que los jueces deben argumentar y sustentar debidamente su decisión, para que las partes que se vean perjudicadas, puedan conocer el origen y el camino de la argumentación para que entiendan porque el juez tomó la determinación, y que además cuentan con el derecho constitucional y legal de presentar recursos para controvertir la decisión.

Si bien es cierto que a través del trasegar histórico del conflicto armado en Colombia, el Consejo de Estado ha sido un referente en cuanto a la defensa de los derechos humanos y derechos de las víctimas, se requiere armonizar los títulos jurídicos de imputación y establecer criterios que faciliten el análisis de los casos por parte de los operadores a fin de evitar la incertidumbre que genera para la víctima frente a la defensa y sus derechos y respecto de los argumentos que debe presentar para ejercer su derecho a la defensa.

Se reconoce de igual manera que los títulos de imputación fueron creados para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado de carácter general y los han adecuado a las situaciones fácticas presentadas con motivo del incremento de los actos terroristas, siendo posiblemente esta una de las causas que no han permitido la unificación de criterios.

Se puede establecer que generalmente no se presentan inconvenientes con la aplicación del título de imputación de Falla en el Servicio, título de imputación de responsabilidad subjetiva, seguramente porque su centro de gravedad se basa en la antijuricidad del daño, y tiene claramente definidas las acciones y omisiones del Estado en cuanto a ataques terroristas.

No ocurre lo mismo con los títulos de imputación de responsabilidad objetiva, Riesgo Excepcional y Daño Especial, que son los que generan más dificultad, para que no exista una

jurisprudencia heterogénea en su aplicación, ya que los dos se fundamentan en el principio de igualdad y el rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas.

Discusión

El aporte jurisprudencial del Consejo de Estado, desde su creación y hasta la fecha, se ha convertido en un aporte significativo en la solución de las complejidades que se presentan dentro del contexto del conflicto armado interno que vive el país, especialmente en la búsqueda de alternativas para reconocer los perjuicios que se generan con motivo de los actos terroristas.

El número de sentencias y por ende, de jurisprudencia en la materia, ha originado herramientas jurídicas que son indispensables para la toma de decisiones que han contribuido considerablemente en la consolidación del Estado Social de Derecho, específicamente en la aplicación de la igualdad material, que es un principio fundamental determinante para dirigir las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, pese a que el mismo Consejo de Estado, fue adaptando a los casos de actos terroristas, los títulos de imputación de Falla en el Servicio, Riesgo Excepcional y Daño Especial creados con su jurisprudencia, la ambivalencia de sus decisiones en especial a nivel de responsabilidad objetiva, es la muestra de que las connotaciones del acto terrorista han derivado en que el juez administrativo se enfrente a una situación compleja, entre la aplicación de un régimen justo y aplicador de los principios constitucionales, o de un régimen limitado a las circunstancias económicas y políticas del país.

Es necesario que a futuro el Consejo de Estado, defina una línea clara de análisis de los conceptos de títulos de imputación, para que los jueces puedan establecer de manera comprensible y efectiva la responsabilidad del Estado frente a los daños producidos por ataques terroristas, porque si bien es cierto el afectado tiene recursos con los cuales puede

impugnar la determinación del juez, resulta una carga desproporcional y un desgaste tanto para la víctima como para el aparato judicial, que de por sí ya se torna complejo y moroso para resolver los conflictos.

La importancia de establecer una aplicación análoga de los regímenes de imputación a los casos de actos terroristas, radica en el beneficio que esto implicaría para las víctimas, que se ven sometidas incluso a que se le nieguen las pretensiones pecuniarias cuando han sido sometidas a los actos terroristas, todo porque el operador judicial del caso, argumenta la aplicación del régimen desde su hermenéutica.

Finalmente se concluye que la construcción del régimen de responsabilidad extracontractual, está aún en desarrollo por parte de la jurisprudencia administrativa, porque no es autónomo y adolece de una política jurisprudencial definida frente a los actos terroristas, por ello el presente estudio nos plantea algunas dudas en la materia, entre ellas: tratándose de actos terroristas, que bajo ningún punto de vista está obligado a soportar el ciudadano, ¿se deben aplicar los títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del estado creados de manera general?

¿Debería crearse un régimen de responsabilidad extracontractual por acto terrorista?

¿Se debería crear una reglamentación de indemnización de carácter público frente a daños ocasionados por actos terroristas?

Referencias Bibliográficas

Código Civil (CC), Ley 84 de 1873. 26 de mayo de 1873 (Colombia)

Código Penal (CP). Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000 (Colombia)

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Ley 1437 de 2011. 18 de enero de 2011 (Colombia)

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Radicación No.00451, CP. Stella Conto Díaz del Castillo. 16 de agosto de 2018. Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88139>

Consejo de Estado, Radicación 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515). CP. Hernán Andrade Rincón, 19 de abril de 2012. Recuperado de

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01\(21515\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01(21515).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A. Radicación No. 76001-23-31-000-1998-00697-01(20758) CP. Gladys Agudelo Ordoñez, 11 de agosto de 201. Recuperado de

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-1998-00697-01\(20758\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-1998-00697-01(20758).pdf)

Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 17626. CP. Ruth Stella Correa, 09 de junio de 2010. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18783>

Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 4655, C.P. Dr. Antonio José Irisarri Restrepo, en Extractos de Jurisprudencia del consejo de Estado, primer trimestre de 1989, Tomo III, Publicaciones Caja Agraria, Bogotá, p. 249 y 250

Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicado No. 12.916 y 13.627.CP. Ricardo Hoyos

Duque, 11 de diciembre de 2003. Recuperado de

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

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, Radicado No. 05001-23-31-000-2005-

03186-01(43112). MP. Ramiro Pazos Guerrero, 24 de enero de 2019. Recuperado de

www.notinet.com.co/pedidos/IIIce03186.doc+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=co

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Radicado No.05001-23-31-000-2003-

02466-01 (48470). CP. Martha Nubia Velásquez Rico, 14 de junio de 2019.

Recuperado de [http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=05001-23-31-000-2003-02466-01\(48470\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=05001-23-31-000-2003-02466-01(48470))

Consejo del Estado, Sección Tercera, Radicado No.1482 Mp. Jorge Valencia Arango, 28 de

octubre de 1976,. Recuperado de

https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_tercera_e_no_n_1482_de_1976.aspx#

Constitución Política de Colombia (Const.) Art.90. 7 de julio de 1991 (Colombia)

Corte Constitucional, sentencia C-250/12, expedientes D-8590, D-8613 y D-8614 acumulados

MP. Humberto Antonio Sierra Porto, 28 de marzo de 2012, Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-250-12.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Radicación sin número, MP.Arturo

Tapias Pilonieta, 30 de junio de 1941. Gaceta Judicial Junio 30, 1941. (G.J.) (No.

1977) (Colombia) Recuperado de [Cortesuprema.gov.co/corte/wp-](http://Cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20LII%20n.%201977-1982%20(1941-1942).pdf)

[content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20LII%20n.%201977-](http://Cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20LII%20n.%201977-1982%20(1941-1942).pdf)

[1982%20\(1941-1942\).pdf](http://Cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20LII%20n.%201977-1982%20(1941-1942).pdf)

Ley 60 del año 1878. Por la cual se reforma la Ley 67 de 1877. 10 de julio de 1878. D.O.

No.4227

Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Folleto

informativo No.32. 2 de septiembre de 2008