

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR ACTOS
TERRORISTAS**

Por:

**ALEJANDRO ARIZA AGUILAR
JUANITA ESPINOSA JIMÉNEZ**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO
ENERO 2003
CHÍA**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR ACTOS
TERRORISTAS**

**ALEJANDRO ARIZA AGUILAR
JUANITA ESPINOSA JIMÉNEZ**

TRABAJO DE GRADO

DOCTOR OBDULIO CÉSAR VELÁSQUEZ POSADA

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO
CHÍA**

“El hombre tiene que establecer un fin para la guerra. Si no, la guerra establecerá un final para la humanidad.”

John F. Kennedy

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
I. HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	14
1.1 DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	14
1.1.1 Antiguas civilizaciones	14
1.1.2 Irresponsabilidad del Estado	15
1.1.3 Revolución Francesa	16
1.1.4 Responsabilidad del funcionario	17

1.1.5 Responsabilidad civil del Estado	18
1.1.6 Responsabilidad directa del Estado	19
1.2 DESARROLLO DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA	21
1.2.1 Corte Suprema de Justicia	21
a. Responsabilidad indirecta	22
b. Responsabilidad directa	23
c. Teoría organicista	23
d. Responsabilidad por las fallas del servicio público	24
1.2.2 Consejo de Estado	25
a. Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado	25
b. Responsabilidad del Estado por falla en el servicio	26
c. Responsabilidad del Estado por daño especial	27

d. Requisitos para que se configure una falta o falla en el servicio	27
e. Compilación de las teorías acerca de la responsabilidad estatal	27
1.3 DESARROLLO JURISPRUDENCIAL FRANCÉS	28
a. Fallo Blanco	28
b. Fallo Pelletier	30
c. Fallo Cames	31
II. INSTITUCIONES DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	34
2.1 FALLA EN EL SERVICIO	35
2.1.1 Concepto	35
2.1.2 Naturaleza	37
2.1.3 Fundamento	39
2.1.4 Elementos	40

2.1.5 Clases	41
a. Falla del servicio probada	41
b. Falla del servicio presunta	42
2.2 DAÑO ESPECIAL	43
2.2.1 Concepto	43
2.2.2 Naturaleza	44
2.2.3 Fundamento	46
2.2.4 Elementos	48
2.3 RIESGO EXCEPCIONAL	49
2.3.1 Concepto	49
2.3.2 Naturaleza	51
2.3.3 Fundamento	52

2.3.4 Elementos	52
III. RIESGO EXCEPCIONAL	54
3.1 DESARROLLO DE LA FIGURA DEL RIESGO EXCEPCIONAL EN EL ESTADO COLOMBIANO Y FRANCÉS	56
3.1.1 En Francia	56
3.1.2 En Colombia	59
3.2 DIFERENCIAS ENTRE DAÑO ESPECIAL Y RIESGO EXCEPCIONAL	66
3.2.1 Discrepancias al interior del Consejo de Estado sobre la materia	68
3.3 PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA COMO MECANISMO PARA APLICAR LA FIGURA DEL RIESGO EXCEPCIONAL	76
3.3.1 Prevalencia de los hechos en la acción de reparación directa	78
IV. LA RESPONSABILIDAD POR ACTOS TERRORISTAS	83
4.1 DEFINICIONES DEL TÉRMINO TERRORISMO	83

4.2 ACTOS DE TERRORISMO EN EL MUNDO A TRAVÉS DE LA HISTORIA	89
4.3 MARCO LEGAL DEL TERRORISMO EN COLOMBIA	90
4.3.1 Violencia en Colombia	90
4.3.2 Colombia en la actualidad	91
4.3.3 Normas reguladoras del orden público y del terrorismo en Colombia	91
a. Normatividad dictada para el establecimiento de la Comoción Interior	93
b. Normatividad para el restablecimiento del orden público	96
c. Normatividad dictada para combatir el terrorismo	98
d. Normatividad dictada para proteger a las víctimas del terrorismo	101
4.4 EL TERRORISMO EN LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	104

4.4.1 Vía de lo Contencioso Administrativo	106
a. Falla del servicio frente al terrorismo	107
b. Figura del daño especial	114
c. El riesgo excepcional, un mecanismo de respuesta frente a los actos terroristas	121
4.5 RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO	130
4.6 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LOS ACTOS TERRORISTAS	136

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

¿El Estado Colombiano debe responder patrimonialmente por todos los daños causados por actos terroristas?. Para llegar a la respuesta, se hace un análisis de la Jurisprudencia administrativa tanto en Francia -donde se encuentran los precedentes del tema-, como en Colombia.

Mediante el análisis de los regímenes de imputación, se explican los casos en que el Estado asume responsabilidad por los daños causados por atentados terroristas: A título de riesgo excepcional, cuando el Estado expone a sus asociados a ser víctimas de un atentado, y a título de falla en el servicio, cuando éstos sean previsibles.

Caso contrario, no se le atribuyen consecuencias jurídicas al Estado, pues éstas deben radicarse en cabeza del ejecutor; situación en la que la actuación administrativa se restringe a solidarizarse con las víctimas.

INTRODUCCIÓN

En Colombia día a día se violentan los bienes tutelados de los particulares, mediante actos que tienen como finalidad infundir pánico y temor sobre la ciudadanía, siéndole masivamente destruidos sus pertenencias y sus vidas, sin que exista un propósito distinto que causar terrorismo. Las víctimas de estos actos acuden a la vía judicial en busca de la reparación del daño recibido, por ser el Estado constitucionalmente obligado a velar por la vida, honra y bienes de sus gobernados. Esta situación aboca un gran conflicto, pues no obstante lo anterior, el generador de dichos actos no es el Estado sino un tercero, de ahí la necesidad de determinar en cabeza de quién se encuentra dicha responsabilidad.

Es de gran trascendencia el estudio de este problema y por ello se debe establecer si al Estado por todo acto terrorista se le puede atribuir responsabilidad y bajo qué título de imputación. Al respecto el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de abordar el tema y sobre el mismo ha

sentado bases jurisprudenciales, que aún no están lo suficientemente desarrolladas, pues en varios pronunciamientos, la Corporación, ha aplicado diferentes regímenes de responsabilidad al resolver estos casos sometidos a su estudio, incluso ha invocado diversas tesis.

Es necesario investigar a fondo este problema, para ello conoceremos los presupuestos de la responsabilidad estatal, la evolución y las características de los regímenes sobre la materia -tanto en Francia como en Colombia-. Estudiaremos así mismo la jurisprudencia y la normatividad nacional sobre el terrorismo para determinar la relación jurídica existente entre el Estado y dichos actos.

Lo anterior, con miras a determinar con claridad qué régimen de responsabilidad debe aplicarse respecto de los casos relacionados con actos terroristas. Podremos igualmente conocer los presupuestos bajo los cuales debe eximirse de responsabilidad a la entidad pública por los daños que sobrevengan como consecuencia de dichos actos y esclarecer bajo que supuestos actúa la administración cuando socorre a las víctimas del terrorismo.

No cabe pues duda, de la importancia de profundizar en este tema a fin de conocer la naturaleza y alcance exacto de la responsabilidad patrimonial estatal.

I. HISTORIA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1.1 DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

Consideramos necesario hacer un breve recuento de este proceso evolutivo para obtener un concepto claro acerca de la idea que se ha tenido del Estado, con el fin de comprender la existencia o no de la responsabilidad patrimonial de éste en cada período histórico.

1.1.1 Antiguas civilizaciones. En los antiguos estados orientales no existía un concepto de administración como una entidad independiente a la de los particulares, un claro ejemplo de aquel concepto se presentó en el pueblo de Israel en donde su sistema era teocrático, ya que el rey exclusivamente se encontraba limitado por Dios quien le imponía obligaciones en pro del bienestar de la comunidad¹.

¹ PENAGOS, Gustavo. Fundamentos del Derecho Administrativo. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1993. Pág. 5.

En la antigua Grecia existían células administrativas que generaban una relación más integrada con el pueblo, ya que el particular se encontraba facultado para votar, sin embargo, luego se encontraba sujeto a las decisiones de los funcionarios del orden público.

Durante el Imperio Romano caber destacar la existencia de una persona jurídica independiente del Estado denominada fisco, que significa cesta donde se guarda el dinero, allí se centralizaba la gestión económica del Imperio. Aquella entidad ficticia podía ir a juicio, ya que su razón era ser un medio de relación con los particulares, obteniendo una finalidad pública y brindando los primeros vestigios de responsabilidad estatal².

En la Edad Media se concibió al Estado sobre su elemento territorial, donde los poseedores de tierras en él más alto grado gozaban de facultades decisorias. Así, quien debía reclamar por tales decisiones, las debería surtir frente a los mismos terratenientes, quienes al no considerarlas viables, quedaban sin reparación³.

1.1.2 Irresponsabilidad del Estado. Con el paso del tiempo, se sostuvo que el rey no podía cometer un ilícito, con lo que realmente se pretendía justificar la imposibilidad de hacerlo patrimonialmente responsable de los daños que sufrían los particulares como consecuencia de una acción en cabeza aquél. Se

² PENAGOS, Gustavo. Op. cit. Págs. 7-13.

³ DONADO CORREA, Carlos. La Responsabilidad del Estado. Bogotá: Editorial Santa Fe, 1943. Pág. 12.

entendieron, los términos de responsabilidad y soberanía antagónicos, ya que si el soberano era representante de la nación, por ende sería irresponsable. En síntesis: “La ley quiere si el Rey quiere”⁴. Así lo expresó La Ferrière: “La esencia de la soberanía era imponerse a todos sin compasión" (*s' imposer a tous suons compatations*)⁵.

1.1.3 Revolución Francesa. Posteriormente con la revolución francesa se pretendió limitar las facultades monárquicas, no se pensó de manera directa en concebir una responsabilidad estatal. Se trasladó el concepto de soberanía del monarca al pueblo como fundamento organizativo, dando lugar a que los gobernantes fueran los representantes de éste, vislumbrando un opaco camino hacia una eventual responsabilidad⁶.

En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789 se hace alusión a la debida reparación de dichos daños causados en defensa de la propiedad privada. Sin embargo, ésta se restringió a la indemnización en el marco exclusivo de la expropiación. En igual sentido se menciona la fundación del principio de la igualdad ante las cargas públicas, dándole para la época un enfoque de incidencia fiscal, visto como una contribución común e indispensable para el mantenimiento de la administración. En cuanto al

⁴ SÁA VELASCO, Ernesto. Principios de Derecho Constitucional. Editorial Publicación Universidad del Cauca, 1969. Pág. 78.

⁵ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Temis, 1981. Pág. 231.

⁶ SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, 1977. Pág. 120.

derecho de los particulares de pedir cuenta a todo agente público, su derecho se vería restringido sólo para efectos contables⁷.

En la revolución francesa imperaban los tribunales revolucionarios temporales, sistema al cual se llamó de justicia dirigida: encontrando en su interior disputas entre los radicales y los girondinos quienes entre si se ajusticiaban y se cobraban mutua venganza revistiendo este periodo de un verdadero modelo de antijuridicidad⁸.

1.1.4 Responsabilidad del funcionario. Como punto de partida de la responsabilidad en mención se llegó a admitir en un primer momento la personal del funcionario. Era a él, a quien se le podía atribuir tal responsabilidad, por ser éste el que podía actuar por fuera de los límites impuestos por la ley.

Los imperativos legales de los funcionarios estatales eran un mandato, así cuando se causaba un daño que ameritaba una reparación, se configuraba una extralimitación de dicho encargo, por lo tanto la responsabilidad debía recaer sobre el funcionario⁹.

⁷ PAILLET, Michel. La Responsabilidad Administrativa. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001. Pág. 92.

⁸ "El gobierno provisional que se había establecido, por las circunstancias de la guerra, las exigencias de la salud pública, la defensa y persecución que le caracterizaron puso el acento en la defensa del Estado, en detrimento del individuo". ROUSSEAU, Charles. Teoría General de la Responsabilidad en Derecho Administrativo Bogotá: Editorial Editores, 1981.

⁹ GÓMEZ CARDONA, Efraín. La Responsabilidad del Estado en la Constitución de 1991. Bogotá: Editorial Dike, 1995. Págs. 26 y 27.

Se consideró que aquella era una responsabilidad indirecta, ya que quien cometía la falta era el funcionario personalmente y si el Estado carecía de voluntad propia, era claro que se le imposibilitaba contrariar el ordenamiento jurídico. Cabe anotar, que aún cuando eventualmente se identificaba y responsabilizaba al funcionario, no se podía considerar como garantía para la reparación del daño causado, puesto que como constante, así fuera declarado culpable, su insolvencia era palpable y no podía cubrir la entidad del daño causado, con su patrimonio.

1.1.5 Responsabilidad civil del Estado. Bajo esta tesis el Estado comenzó aún cuando en un sistema inapropiado a responsabilizarse por los daños ocasionados con su actividad. Este era un régimen de responsabilidad basada en la idea de la culpa, en donde se asimilaba al Estado como un patrono o amo quien “debía responder” por el hecho de sus dependientes, por la *culpa in eligiendo* por la mala escogencia de un funcionario no apto para el servicio o *in vigilando* por su deficiente control sobre aquél.

Esta responsabilidad igualmente era indirecta, toda vez que, si bien la administración no podía cometer ilícitos pues aquella simplemente se constituía en una abstracción jurídica, si lo hacían los funcionarios bajo su cuidado y elección. Esta teoría era sustentada en el ordenamiento civil francés, bajo la tesis subjetiva, según la cual la conducta o comportamiento negligente se constituía en el factor de imputación, así el daño no fuera causado por su hecho, pero donde mediara su culpa, el Estado sería llamado a responder.

El Estado se podría exonerar en la medida que demostrase diligencia y cuidado. Con respecto a esto, al perjudicado era a quien le correspondía demostrar la culpa del funcionario, lo que dificultaba enormemente la indemnización, debido a la imposibilidad de probar la culpa por parte del afectado y en innumerables casos por la causación de daños anónimos los cuales, resultaban sin reparación alguna. Así las cosas, la responsabilidad fundada en el ordenamiento civil entró en crisis ya que el vínculo que se presenta en el derecho público es claramente distinto al que se presenta en materia civil¹⁰.

1.1.6 Responsabilidad directa del Estado. El fundamento de este tipo de responsabilidad es el principio de legalidad, traducido en una exigencia que tiene por objeto someter todas las conductas del Estado a la ley. Persigue la salvaguarda de sus asociados frente a su actividad, ya que dicho actuar debe estar conforme a un ordenamiento jurídico preestablecido.

Esta evolución se vino a concretar primordialmente en materia jurisprudencial, en donde las víctimas encontraban un deudor que pudiese reparar el daño producido, con ocasión de la cada vez más regulada actividad estatal.

El concepto de soberanía fue superado toda vez que esa concepción, que hasta entonces no era compatible con la de responsabilidad sufrió un vuelco,

¹⁰ DEUZ, Paul. La Responsabilité de la Puissance. Paris: Publique Paris, 1938. Por: GÓMEZ CARDONA, Efraín. Op. cit. Pág. 28.

porque la primera ya no pasaría a significar inmunidad ni imposición de voluntad; sino un nuevo concepto, que pasa a significar simplemente una zona de acción donde obra el Estado, con limitaciones en sus potestades y en su desenvolvimiento. Quedan así entonces los términos soberanía y responsabilidad plenamente compatibles.

La presente situación implica una forma justa de autoridad, un poder legítimo, bajo condiciones jurídicas estables, abriendo paso a los estados democráticos, donde se reconoce un poder político que persigue la prevalencia del interés general. Su fundamento se presenta bajo la teoría organicista, concibiendo de este modo al aparato estatal como un conjunto, por ello cada miembro o funcionario de éste debe considerarse como órganos del mismo¹¹.

El Estado reconoció la necesidad de adquirir normas propias: Las de derecho administrativo, que debían señalar deberes, derechos, responsabilidades y procedimientos, al obligarse a realizar actividades encaminadas a la satisfacción del interés común. *“Surgió entonces la teoría de servicio público como noción clave para caracterizar la actividad del Estado regida por normas de derecho público y permitir así su diferenciación de la actividad ejercida por un particular (...) ante tal ensanchamiento de la actividad del Estado se hizo necesario replantear el problema de la responsabilidad, ya que siendo más los servicios con más frecuencia venían los daños¹²”*.

¹¹ RENATO, Alessi. Instituciones de Derecho Administrativo. España: Editorial Boch Barcelona, 1970. Pág. 115.

¹² GÓMEZ CARDONA, Efraín. Op. cit. Págs. 29 Y 30.

1.2 DESARROLLO DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA

La evolución de la jurisprudencia en Colombia en el tema de responsabilidad administrativa, debe estudiarse desde sus inicios, es decir, en los dos campos donde se presentaron: La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

1.2.1 Corte Suprema de Justicia. El artículo 151 de la Constitución de 1886, reservó a la Corte el conocimiento de “los negocios contenciosos en que tenga parte la nación”. Por la falta de una norma expresa que reglamentara la responsabilidad del Estado, las demandas que se instauraban contra éste, debieron manejarse a la luz del código civil, con el fin de darle una apropiada solución a las controversias suscitadas contra la administración pública; sin embargo más adelante se creó una teoría propia que se convertiría en la constante del régimen colombiano. En este acontecer histórico, la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de Casación Civil, en providencia del 30 de junio de 1962, con ponencia del Magistrado José J. Gómez, marco tres periodos: El de la responsabilidad indirecta, el de la responsabilidad directa y el de la responsabilidad por falla en el servicio¹³.

a) Responsabilidad indirecta: Tesis según la cual no hay responsabilidad por el simple hecho del mal funcionamiento del servicio, sino que se requiere de la

¹³ COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. Sentencia de Junio 30 de 1962. Magistrado Ponente: Dr. José J. Gómez. En: Gaceta Judicial, Tomo 99, Nos. 2256-2259. Págs. 87 a 100.

culpa del funcionario, al no ser la persona jurídica quien actúa, sino sus empleados. Se reconoció igualmente respecto de las personas jurídicas, tanto privadas como públicas. Dicha tesis se fundamentó en la culpa cometida por los funcionarios o dependientes de la persona jurídica, cuando causaban daños a terceros en ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas.

Esta responsabilidad indirecta tiene su fundamento en la culpa in vigilando o in eligiendo, por haberse el agente equivocado en la elección o la vigilancia de sus administradores. La Corte en providencia del año de 1869 afirmó que la responsabilidad que se presenta en estos casos, no es por el hecho ajeno, sino una verdadera “presunción legal de culpa” es decir, una responsabilidad por el hecho propio. A lo anterior se llegó aseverando que la persona jurídica es la que tiene la obligación de elección y vigilancia de sus funcionarios, y que si estos causan un perjuicio en el ejercicio de sus funciones, la culpa con que el daño se haya cometido se reflejará en dicha persona¹⁴.

Del mismo modo, la Corte expresó en sentencia del 20 de Octubre de 1898, que la responsabilidad en que podía incidir el Estado tenía el carácter de indirecta, indicando que este era el criterio reinante de entonces. Siendo el Estado una persona jurídica y habiendo obrado un agente del gobierno en virtud de facultades generales y extraordinarias, *“conferidas por el mismo gobierno para el régimen de un departamento, no puede desconocerse que los*

¹⁴ SARRIA, Eustorgio Mauricio. Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Ceida, 1978. Págs. 487 y ss.

*actos del agente comprometen la responsabilidad civil del comitente que obra en nombre de aquel y en ejercicio de la autoridad que se le ha dado*¹⁵.

b) Responsabilidad directa: La presente tesis sostuvo que cuando en el desarrollo de las actividades que la administración les confiaba a los funcionarios, se originaban daños y perjuicios, la responsabilidad estatal se veía comprometida. Se decía que así como la persona física respondía por los daños que ocasionaba su mano por ser órgano suyo, del mismo modo debían responder las personas jurídicas por el daño o perjuicio que llegaren a causar algunos de sus delegados, órganos de dicha persona y sin los cuales no podría actuar. Por tanto, la persona jurídica conforma una unidad con sus funcionarios de manera que la culpa personal de un agente dado, compromete de manera inmediata a la persona jurídica, porque la culpa de sus agentes, cualquiera que estos sean, es su propia culpa.

c) Teoría organicista: De acuerdo con esta teoría, entre los funcionarios de la persona moral es posible establecer diferencias o grupos. En sentencia del 15 de Mayo de 1944, ese criterio fue expuesto así: *“Las personas jurídicas comprometen su responsabilidad en forma directa cuando quien actúa es su gerente, director u otra persona que tenga representación para obligarla”*. Habrá órganos de la persona moral, cuando en la persona física que lo ejerce se halla el asiento de la voluntad que la dirige, y en los demás casos de

¹⁵ COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de Octubre 20 de 1898. En: Gaceta Judicial, Tomo 14. Págs. 56 y ss.

personas que no encarnan su voluntad, ellas serán apenas sus agentes o representantes ordinarios, más no sus órganos¹⁶.

Visto lo anterior se puede deducir que la culpa como factor de imputación persiste aunque modificada, ya no es la culpa del funcionario u órgano, sino la del ente, la que implica el juicio de responsabilidad. De acuerdo con este modo de razonar, no todos los agentes del Estado se hallan en igualdad de circunstancias, ni con sus actos representan de igual forma a la administración.

d) Responsabilidad por las fallas del servicio público: Esta es una de las modalidades que acogió la responsabilidad directa de la administración, válida solamente para las personas de derecho público.

La Teoría de la falla del servicio público se consolida definitivamente con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, del 30 de Junio de 1962, bajo los siguientes postulados: Se sustituye la noción de culpa individual por la culpa del servicio, por la simple falla funcional u anónima, se presume la responsabilidad de la administración y basta a la víctima demostrar la falla causante del daño¹⁷.

¹⁶ COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de Mayo 15 de 1944. En: Gaceta Judicial, Tomo 57. Págs. 973 y s.s.

¹⁷ COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de Junio 30 de 1962. Magistrado Ponente: Dr. José J. Gómez. En: Gaceta Judicial, Tomo 99 Nos. 2256-2259. Págs. 87 a 100.

En este punto, lo que da la base para el juicio de responsabilidad en contra del Estado, no es la culpa del funcionario o agente del servicio, sino la falta o culpa de la administración, el daño y la relación causal entre éstos. La culpa de la administración se presume por el deber que tiene el Estado de prestar los servicios en forma adecuada y eficiente, responsabilidad de la cual puede exonerarse desvirtuando la presunción por la existencia de caso fortuito, hecho de un tercero o culpa exclusiva de la víctima. Sin embargo dijo la Corte que la responsabilidad por falla del servicio no significa el acogimiento a la responsabilidad por el riesgo creado, ni el de la responsabilidad objetiva, ya que la culpa como medio de imputación sobrevive, sólo que ahora no recae sobre el agente sino sobre la administración.

1.2.2 Consejo de Estado. Se pretende en el presente aparte realizar un breve recuento de las principales teorías aplicadas por dicha Corporación a lo largo de la historia de nuestro país.

a) Fundamentos constitucionales de la responsabilidad del Estado: La Corporación en mención mediante Sentencia proferida el 2 de Noviembre de 1960, manifestó la existencia de los fundamentos constitucionales garantes de la responsabilidad estatal. Declaró que en la Carta Política radicaban las bases e ideales necesarios para el desarrollo del Código Contencioso Administrativo y para el desarrollo de un sistema jurídico autónomo, ya que la Constitución consagraba el principio de legalidad, el de la auto limitación del poder público y

el de Estado de derecho, cuya contrapartida es la responsabilidad. Igualmente se centró en señalar la autonomía absoluta del derecho público con respecto a los criterios del derecho privado. Apartes de la mencionada jurisprudencia dicen lo siguiente:

Es tan evidente en nuestro derecho la tesis de la inaplicabilidad de esas normas civiles a los casos de responsabilidad administrativa del Estado, y tan forzadas las doctrinas predominantes en Colombia hasta hace poco tiempo, que aún esa misma jurisprudencia, dirigida con férreo criterio civilista, se ha visto obligada a adoptar la teoría de la falta en el servicio, de definida estirpe administrativa, como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, acogiéndose así a una concepción más objetiva y científica del fenómeno jurídico y relegando a un segundo término la idea de culpa, tal como se concibe en nuestro estatuto civil¹⁸.

b) Responsabilidad del Estado por falla en el servicio: Mediante Sentencia de 28 de Abril de 1967 el Consejo de Estado delimitó los presupuestos de la responsabilidad estatal partiendo de la teoría de la culpa en el servicio, ya que siendo la administración la que organiza y dispone los servicios públicos en la realización del bien común, si falla en este deber primario y causa una lesión debe repararla¹⁹.

c) Responsabilidad del Estado por daño especial: Mediante sentencia de 23 de Mayo de 1973 se condenó a la administración a indemnizar a una señora que sufrió daños de gran consideración en su propiedad con motivo de la captura de un delincuente. Se llegó a la conclusión que no existió falla en el

¹⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Noviembre 2 de 1960. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 62. Págs. 54 y ss.

¹⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 28 de 1967. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 62. Págs. 257 y ss.

servicio al no encontrarse imprudencia por parte de los oficiales que desempeñaron la captura, sin embargo, se condenó a la administración a indemnizar los daños irrogados bajo la obligación que atañe a ésta de hacer una equitativa distribución de las cargas públicas a todos los contribuyentes²⁰.

d) Requisitos para que se configure una falta o falla del servicio: El 3 de Marzo de 1975 el Consejo de Estado dictó mediante un significativa jurisprudencia los requisitos necesarios para acreditar una responsabilidad estatal a partir de la culpa en el servicio: Un hecho positivo o negativo ó una operación administrativa no escrita, ó una vía de hecho imputable a un ente público; un daño y que exista una relación de causa efecto entre el primero y el segundo²¹.

e) Compilación de las teorías acerca de la responsabilidad estatal: Una jurisprudencia que recopiló las directrices dispuestas hasta entonces fue la del 28 de Octubre de 1976, en donde se confirmó cada uno de los postulados ya expuestos, allí se enunció el respaldo jurídico de la responsabilidad estatal, las modalidades en que se presenta y las respectivas características o elementos que cada una de estas requiere²².

²⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 978 de Mayo 23 de 1973. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 524 y ss.

²¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Marzo 3 de 1975. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 91. Págs. 231 y ss.

²² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Octubre 28 de 1976. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 92. Págs. 389 y ss.

Cabe destacar que para esa época no se había reconocido la responsabilidad por riesgo, ésta se asimilaba a la falla del servicio, por tal motivo en el siguiente capítulo se abordará a profundidad cada una de las modalidades de responsabilidad extracontractual del Estado; así como el manejo e interpretación que se le aplica actualmente a éstas por parte del Consejo de Estado.

1.3 DESARROLLO JURISPRUDENCIAL FRANCÉS

El estudio se centrará en este sistema jurídico puesto que fue indiscutiblemente el promotor y principal gestor de la responsabilidad estatal. Para ello nos referiremos a los principales aportes jurisprudenciales apreciados como los selectos precursores de la responsabilidad estatal.

a) Fallo Blanco / Competencia-Responsabilidad: Providencia dada el 8 de Febrero de 1873 como consecuencia del accidente causado por una vagoneta de una empresa tabacalera al haber atropellado y herido a una menor de apellido Blanco. El conflicto se llevó ante los tribunales ordinarios, por demanda que interpuso el padre de la niña, invocando la acción por daños y perjuicios contra el Estado como civilmente responsable de los perjuicios ocasionados por los obreros de dicha empresa. El Tribunal de Conflictos debía decidir quien tenía la competencia para conocer de las acciones por daños y perjuicios contra el Estado, si la autoridad administrativa o la ordinaria. El Comisario de Gobierno concluyó:

Son radicalmente incompetentes para conocer de todas las demandas entabladas contra la administración por causa de servicios públicos, cualquiera que fuere su objeto y aún cuando ellas no tiendan a hacer anular, reformar o interpretar los actos de la administración por la autoridad judicial, sino simplemente hacer declarar contra ella con donaciones pecuniarias de reparación de daños y perjuicios causados por sus operaciones.

Por consiguiente, el Tribunal de Conflictos decide que la responsabilidad del Estado no puede ser regida por los principios establecidos en el código civil para las relaciones entre particulares, porque esta responsabilidad no es general ni absoluta, pues ésta tiene sus reglas especiales las cuales serán distintas dependiendo de las necesidades del servicio y las del Estado en conciliar sus derechos con los de los particulares. Podemos considerar así los aportes del fallo Blanco:

- El fallo establece un vínculo directo y recíproco entre la aplicación de reglas autónomas al derecho privado, y la competencia de la jurisdicción administrativa.
- Sobre la responsabilidad, el fallo consagra la competencia administrativa sin basarse en ninguna noción de gestión privada. Descarta expresamente la competencia de la jurisdicción ordinaria y la aplicación del derecho civil, aunque se tratara de una empresa tabacalera que tenía rasgos de industria privada y que *“los hechos imprudentes fueron culpa de unos simples obreros no pertenecientes a la jerarquía*

administrativa". La jurisprudencia posterior sólo confirmaría parcialmente estas opiniones²³.

b) Fallo Pelletier / Responsabilidad – Culpa Personal y Culpa de Servicio –

Distinción: Esta providencia se dio el 30 de Julio de 1873, como consecuencia de una demanda interpuesta por un ciudadano ante el Tribunal Civil de Senlis contra un General, un comandante de estado de sitio²⁴, con el objeto de que se declarara la nulidad de la confiscación realizada en virtud de la ley sobre estado de sitio, por haberse realizado de forma ilegal y arbitraria contra el periódico que éste se proponía publicar, por lo que se pidió condenar al demandado a cancelar los perjuicios, considerando que la prohibición y la confiscación de los periódicos fue ordenada por el General, en su calidad de comandante de estado de sitio, tomada por aquél como representante del poder público, y cuya responsabilidad recaería en el gobierno quien era el que le delegaba esas funciones.

El Tribunal de Conflictos fijó la distinción entre culpa personal y la falla en el servicio. La culpa personal es entendida como aquella que se desprende completamente del servicio, que el Juez ordinario puede comprobarla, sin que

²³ Sigue la línea que la responsabilidad del deber público está regida por normas especiales y que es competencia de la jurisdicción administrativa, "aún si el agente que causa el perjuicio durante la ejecución de un servicio no tiene la calidad de funcionario sino simplemente la de empleado auxiliar o de encargado de la administración, vinculado a ella en virtud de un contrato suscrito bajo las condiciones del derecho común". (T.C. 20.01.1945, "*du Verne*" Rec. 274; T.C. 2.06.1945, "*Wiesner*", Rec. 227; D.1946. 138 note colliard; T.C. 10.02.1949, "*Chabaliér*". Rec. 589). Se decía que había competencia administrativa para las acciones en responsabilidad entabladas por causa de servicios públicos "cualquiera que fuere su objeto", pero desde 1920 la jurisprudencia la reconoce. LONG, Marceau. Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa. Bogotá: Ediciones Librería El Profesional, 2000 Pág. 3.

²⁴ El prefecto del departamento equivale en Colombia al gobernador del departamento.

con ello se entre a valorar el funcionamiento mismo de la administración. La falta del servicio en cambio, es un hecho del agente tan ligado al servicio que su evaluación por parte del Juez común, hace implícita la apreciación del funcionamiento del servicio.

La distinción entre las dos culpas, llevó en el fondo a una repartición de la responsabilidad entre la entidad pública y el funcionario, haciendo entender que la culpa personal es la que conviene dejar a cargo de su autor, mientras que en la falla del servicio sería injusto o inconveniente que el funcionario tuviera que soportarla personalmente. A esto responderían las teorías clásicas de La Ferrière: Hay falla en el servicio si el acto perjudicial es impersonal, si aparece un administrador más o menos sujeto a error, hay culpa personal si aparece el hombre con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias²⁵.

c) Fallo Cames / Responsabilidad-Riesgo: Esta providencia data del 21 de Junio de 1895, como consecuencia de un accidente sufrido por un obrero del arsenal de Tarbes, a causa de una esquirla de metal producida por el choque de un martillo Pilon²⁶ que le dejó completamente atrofiada la mano izquierda. Como el accidente no se produjo por la negligencia o imprudencia del obrero el Comisario del Gobierno hizo notar que:

²⁵ Conclusiones sobre T.C. Mayo 5 de 1887, Laumonier-Carriol, Rec. 437. En: LONG, Marceau. Op. cit. Pág. 12.

²⁶ "Un martillo Pilon es un martillo grueso de fragua que funciona por medio de un mecanismo movido por el vapor, agua, etc." LONG, Marceau. Op. cit. Pág. 24.

La tesis del gobierno podía apoyarse en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios; en la especie no había culpa del obrero ni culpa del patrono; el obrero, que por demás no alegaba ninguna culpa específica a cargo del Estado, no podía pretender a una indemnización dentro del marco tradicional. Pero los establecimientos que trabajan para la defensa nacional son servidores públicos y la responsabilidad del Estado en razón de daños causados por los servicios públicos no se rige necesariamente por el derecho común²⁷.

En las conclusiones del Comisario de Gobierno se decía, que era el Juez administrativo, según su criterio, su conciencia y de acuerdo con los principios de equidad, quien debía examinar directamente cuales son los derechos y las obligaciones recíprocas del Estado y sus obreros en la ejecución de los servicios públicos y especialmente si éste debe garantizar a sus obreros el riesgo que resulte de la ejecución de los trabajos encargados; igualmente debe tener en cuenta que si un accidente se produce en el lugar de trabajo y no hay culpa del empleado, la entidad pública es responsable y debe indemnizar a la víctima.

Poco tiempo después de la decisión del Consejo de Estado, se llegó a la generalización en la aplicación de este principio. Así entonces, los daños corporales sufridos por los servidores públicos o los colaboradores de las entidades pueden ser indemnizados, fundados en la teoría del riesgo²⁸.

Visto el desarrollo jurisprudencial francés se observa claramente que aquel se produjo con una inmensa antelación al de Colombia y sin lugar a duda éste fue

²⁷ T.C. febrero 8 de 1873, *Blanco*. En: Ibid. Pág. 25.

²⁸ C.E. Enero 3 de 1958, Levait, Rec. 2. En: LONG, Marceau. Op. cit. Pág. 28.

el precursor, la guía en lo que se puede considerar el establecimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en nuestro país, lo que no es óbice para considerar hoy día que aún persiste algún tipo de sumisión o referencia sobre aquel sistema a la hora de proferir providencias, pues como se verá a lo largo del trabajo, nuestro progreso en materia jurisprudencial permite que a la fecha se goce de una amplia estructuración propia, afín con nuestras realidades políticas y sociales, la cual se proyecta con una independencia y un razonamiento jurídico digno de imitar.

II. INSTITUCIONES DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

La existencia del presente capítulo la consideramos indispensable ya que es preciso conocer y delimitar los regímenes de responsabilidad estatal, así como sus principales características, para efecto de establecer a cuál o cuáles de aquellos según el caso y bajo que circunstancias, se puede endilgar algún tipo de responsabilidad a la administración como consecuencia de actividades terroristas.

Para poder imputar responsabilidad en un Estado de derecho como ya se expuso, es presupuesto necesario que exista una normatividad reguladora de conductas y que a su vez ésta sea sancionadora de las que a su juicio considere reprochables y/o que en su desenvolvimiento hayan causado un perjuicio sobre un bien tutelado por dicho ordenamiento. En lo que respecta a la responsabilidad administrativa, la jurisprudencia ha sido definitivamente la gran encausadora y delimitadora al respecto, ya que ha sido a ella a quien se le atribuye el desarrollo y estructuración de cada una de las teorías de

responsabilidad estatal. A continuación y a fin de conocer la filosofía jurídica del tema en comento, haremos un acercamiento a dichos regímenes, los cuales indefectiblemente guardan una estrecha relación sobre el objeto estudio de la investigación.

A modo de introducción citaremos una posición doctrinaria la cual hoy día goza de pleno respaldo; el enunciado realiza un esquema a groso modo acerca de lo que bien podríamos llamar el umbral del adeudo administrativo.

El fenómeno de la responsabilidad del Estado se encuentra en la antijuridicidad. Ello no significa que se requiera siempre una actuación ilícita de la administración. Lo que sucede es que la antijuridicidad que origina el deber de indemnizar se manifiesta de diversas formas: Unas veces ella se predica de la actuación administrativa dañosa (v. gr. responsabilidad por falla o falta en el servicio) y en otras ocasiones el reproche del ordenamiento jurídico recae en el daño causado, en cuanto la víctima no tiene el deber jurídico de soportar. (v. gr. teoría del daño especial)²⁹

2.1 FALLA EN EL SERVICIO

2.1.1 Concepto. En el derecho colombiano no encontramos una definición clara y precisa del concepto de falla en el servicio, debido a que cada vez que la doctrina o la jurisprudencia colombianas se refieren a dicha figura, se remiten, en lo esencial, a los franceses, quienes han realizado numerosos pero infructuosos intentos por llegar a dicha definición, “*fracaso que se explica por la*

²⁹ MELO ACOSTA, Fernando. La Responsabilidad Objetiva de la Administración. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, 1991. Pág. 204.

gran diversidad de situaciones concretas frente a las cuales se ha encontrado el Juez administrativo³⁰.

La definición utilizada por la jurisprudencia administrativa colombiana se basa en la del jurista francés Duez, según la cual la falla del servicio es abiertamente un incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones que se le imponen³¹.

Bajo ese mismo lineamiento encontramos que la misma jurisprudencia ha realizado una aproximación acerca de esta noción y del alcance de su significado, ideando y desplegando un mayor esfuerzo intelectual valiéndose de la experiencia adquirida:

(...) Se puede entonces afirmar que la falla del servicio es la violación a una obligación a cargo del Estado, y que para lograr determinar cual es el contenido obligacional al que está sujeto el Estado frente a un caso en concreto, debe el Juez referirse en primer término, a las normas que regulan de manera concreta y específica la actividad pública causante del perjuicio. Y si se afirma que el Juez debe referirse, en primer término a la mencionada normatividad concreta y específica, es porque, (...) los doctrinantes han ampliado la determinación de la obligación administrativa diciendo que ésta existe no sólo en los casos en que la ley o el reglamento lo consagra expresa y claramente, sino también en todos aquellos eventos en que la administración asume un servicio o lo organiza; y lo mismo cuando la actividad cumplida está implícita en la función que el Estado debe cumplir³².

³⁰ MOREAU. La Responsabilité Administrative. París: Editorial Presses Universitaires de France, 1995. Pág. 64. Por: MELO ACOSTA, Fernando. Op. cit. Pág. 206.

³¹ Los casos en que se configura la falla en el servicio son: El servicio no funcionó, el servicio funcionó de manera tardía o el servicio funciona de manera anormal.

³² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 21 de 1966. Consejero Ponente: Dr. Guillermo González Charry. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 21. Pág. 804.

2.1.2 Naturaleza. La teoría de la falla en el servicio constituye el régimen común de la responsabilidad administrativa. La falla o falta en el servicio es una clase de responsabilidad directa del Estado, cuyo origen se remonta en el derecho francés a los fallos que datan entre los años 1895 y 1903³³.

La Carta Política enfatiza, que es deber del Estado la realización del bien común, mediante la prestación de los servicios públicos³⁴- entendidos como el conjunto de de actos, hechos u operaciones que en el ejercicio de la función pública realiza el Estado³⁵-. Por ello, cuando ocurre una falla en dicha prestación, la responsabilidad del Estado se origina en el incumplimiento de la obligación estatal de proporcionar a los asociados el medio conducente tendiente a la seguridad de sus derechos.

Cabe aclarar que no es de gran interés el concepto de culpa en un agente determinado, porque en realidad la actuación se le imputa al servicio en general, ya que la falla en el servicio puede ser anónima, orgánica o funcional. *“Es suficiente la mala organización administrativa o el deficiente funcionamiento de ésta, para que se hable de responsabilidad y que no es la culpabilidad del obrar humano lo que predomina, sino la antijuridicidad del daño, en cuanto lesiona un derecho ajeno³⁶”*.

³³ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Responsabilidad Extracontractual del Estado, Primera Edición. Bogotá: Grupo Editorial Leyer, 1991. Pág. 15.

³⁴ “Es público el servicio que satisface una necesidad colectiva y cuya gestión es asumida ya la por la administración directamente, ya por una persona o entidad a su encargo o con colaboración” GARCÍA OVIEDO, Carlos, MARTÍNEZ USEROS, Enrique. Derecho Administrativo, Tomo III. Buenos Aires, 1967. Pág. 198.

³⁵ FORERO DE OSORIO, Martha Helena. La Responsabilidad del Estado por Falla en el Servicio. Bogotá: Editorial Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario, 1985. Págs. 15 y 16.

³⁶ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op. cit., Pág. 16.

Al respecto de la culpa individualizada del agente o servidor público el Consejo de Estado ha precisado que la culpa del funcionario desaparece; no requiriendo a la víctima la demostración del indebido accionar de un agente identificado, puesto que la falla anónima suple tal necesidad. Esto debido a que la culpa de la administración se presume por el deber del Estado de prestar los servicios públicos a sus administrados³⁷.

El doctor Libardo Rodríguez ha sostenido que la falla anónima del servicio se puede concebir como una culpa especial, donde es posible afirmar que se halla objetivizada ya que se encuentra determinada tanto por la falla como por su resultado, apartándose del concepto tradicional de culpa subjetiva, donde se podría calificar dicha especialidad como una culpa intermedia entre los conceptos de responsabilidad objetiva y subjetiva³⁸.

De acuerdo con el Consejo de Estado, consideramos que la responsabilidad estatal objetiva o anónima debe entenderse únicamente en el sentido que no se requiere identificar al agente o funcionario que cometió la infracción, no que se prescinda de la falla. No desaparece propiamente la culpa, sino que ésta se enfoca dentro de la perspectiva del derecho público con el nombre de falta, identifíquese o no el agente autor del hecho dañoso³⁹.

³⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Noviembre 29 de 1977. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

³⁸ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo: General y Colombiano, Tercera edición. Bogotá: Editorial Temis, 1985. Pág. 349.

³⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Noviembre 25 de 1987. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

2.1.3 Fundamento. La falla del servicio encuentra su fundamento en la constitución de 1991; si bien la Constitución anterior se basaba sobre la idea que el Estado debía velar por la vida, honra y bienes de sus asociados; lo que constituye en nuestra actual Constitución los fines del Estado. En dicho ordenamiento era el cimiento para endilgar la responsabilidad estatal, disposición regulada en el articulado 2 de la misma: *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y para asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*⁴⁰.

En la Carta Política actual, la responsabilidad estatal se especifica realmente, porque no se manifiesta únicamente como un cometido estatal, sino que se presenta definida, y en forma precisa responsabiliza a la administración por todos los daños antijurídicos que cause en el desarrollo de su actividad. En la falla del servicio, el daño se causa como consecuencia del proceder irregular en la prestación de los servicios públicos, lo que trae como consecuencia la aplicación inmediata del artículo 90 de la Constitución de 1991, según el cual éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean atribuibles, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.⁴¹

⁴⁰ COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Séptima edición. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Imprenta Nacional, 1970. Artículo 16. Pág. 13.

⁴¹ El Texto completo del artículo 90 de la Constitución Nacional dice lo siguiente: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.”

2.1.4 Elementos. De acuerdo con el tratadista Ricardo Hoyos Duque y el Doctor Jairo López Morales⁴² en la falla del servicio se observan la presencia de características propias: se requiere una falta del servicio, esto es, un hecho antijurídico que causa agravio a los administrados, daño que implica la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, con las características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable.

Se presenta cuando el servicio a funcionado mal, cuando no ha funcionado ó cuando el servicio ha funcionado tardíamente, en forma inadecuada o deficientemente, contando con la debida relación de causalidad entre la falta de la administración y el daño, sin la cual aún demostrada la falla o falta del servicio no hay lugar a la indemnización, reiterando que ésta no es la personal del agente administrativo, sino la del servicio o anónima de la administración.

En conclusión para lograr imputar responsabilidad a título de falla en el servicio es necesario que el interesado pruebe la falta junto con la existencia de la causación del perjuicio que pretende le sea reparado. Por su parte la entidad demandada para exonerarse debe demostrar que su actuar fue oportuno, adecuado y diligente⁴³, ó en su defecto que la producción del daño se debió a la culpa de la víctima, al hecho de un tercero ó a la fuerza mayor.

⁴² HOYOS DUQUE, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá: Editorial Temis, 1984. Pág. 80; LÓPEZ MORALES, Jairo. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Ochenta años de Jurisprudencia, Tercera edición. Bogotá: Editorial Lex, 1984. Págs. 116 y 117.

⁴³ MELO ACOSTA, Fernando. Op. cit. Pág. 55

Cabe aclarar que puede coexistir la culpa de la víctima con la falla del servicio siendo ambos concurrentes en la producción del daño, caso en los cuales la jurisprudencia ha tendido a reducir significativamente el monto de la condena⁴⁴.

2.1.5 Clases. a) Falla del servicio probada: Es aquella en la cual el demandante debe acreditar la existencia del daño o perjuicio irrogado, carga probatoria que se le imputa a fin de declarar la existencia de la falta o falla en la prestación del servicio.

Citaremos un aparte de un fallo proferido por el Consejo de Estado donde se observa un ejemplo de la falla probada del servicio:

Fue este comportamiento precisamente el que desde el punto de vista administrativo, la Sala le reprocha a la entidad estatal y el que le permite atribuirle la falla del servicio. Faltó el Agente a sus obligaciones como integrante de la Policía Nacional desde el momento mismo en que sin ser agredido decidió utilizar el arma de dotación oficial para disparar supuestamente al aire y luego contra las llantas del carro conducido por quien es la víctima en este proceso. Ese tipo de disparos contra un vehículo en movimiento, dentro del cual viajaban varios jóvenes cuya vida e integridad resultaban comprometidas frente a la acción armada del policía, constituyó una conducta culposa por parte de aquel, en cuanto exponía a todos los jóvenes a resultar lesionados con sus disparos. No cumplía dicho agente con la obligación de salvaguardar la vida e integridad de aquellas personas ocupantes del campero; por el contrario, con desconocimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre los derechos de aquellas y sobre la correcta utilización de las armas de fuego, disparó y la verdad es que lo menos que procuró hacer, fue causar el menor daño posible con su irresponsable actuación⁴⁵.

⁴⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8530 de Febrero de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

⁴⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8585 de Marzo 17 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

b) Falla del servicio presunta: La falla presunta del servicio, es una modalidad específica de la teoría ordinaria al invertir la carga de la prueba en cuanto a su demostración, puesto que se alivia al demandante la carga probatoria, ya que al presumirse la falta, sólo le resta demostrar el daño indemnizable y el vínculo de causalidad entre el hecho y el daño. Únicamente se aplica en lo relacionado con la prestación del servicio médico, presumiéndose que hubo una inadecuada atención médica al paciente. No obstante la reparación del daño no tiene lugar, cuando el paciente debe asumir los riesgos propios para el tratamiento de la enfermedad o restablecimiento de su salud⁴⁶.

El Consejo de Estado ha precisado al respecto lo siguiente:

En los eventos respecto de los cuales puede aplicarse este régimen especial, el actor sólo debe acreditar que ha sufrido un perjuicio indemnizable y la existencia de la relación causal con el hecho causante del perjuicio. A la entidad demandada le queda la posibilidad de exonerarse de toda responsabilidad probando que aunque el perjuicio fue causado por un acto o hecho a ella imputable, obró de tal manera prudente, con tal diligencia, que su actuación no puede calificarse como omisiva, imprudente o negligente en forma tal que de lugar a comprometer su responsabilidad⁴⁷.

En posteriores fallos de la misma Corporación, aclaró el alcance de éste régimen, explicando que no se trata de una presunción de responsabilidad, al igual que en el caso de las actividades peligrosas, en donde la administración sólo se puede exonerar por medio de la demostración de la existencia de una causa extraña; determinó que la falla del servicio presunta se traduce en una

⁴⁶ Para ampliación sobre este tema ver: BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op. cit. Págs. 61, 65, 66.

⁴⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Consejero Ponente: Dr. José Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

regla de valoración y de racionamiento para el juzgador ante la falta de la prueba de la falla⁴⁸.

Es posible la exoneración de responsabilidad aún cuando el resultado final no haya sido satisfactorio ya que la presunción no se extiende ni a la relación causal ni al daño, pues es bueno recalcar que en el régimen de responsabilidad con falla presunta, de lo único que está exonerado de probar la parte actora es de la falencia administrativa; por tanto debe establecer siempre la existencia del hecho dañoso, el daño y el nexo causal.

2.2 DAÑO ESPECIAL

2.2.1 Concepto. En esta tesis se compromete la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando éste a pesar de obrar legalmente, causa un perjuicio anormal y especial a un administrado, el cual no tiene el deber de soportar; haciendo que se sacrifique más gravosamente que los restantes, quebrantando el principio de igualdad ante la ley y las cargas públicas⁴⁹.

⁴⁸ Ver en este sentido COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11220 de Mayo 8 de 1997. Consejero Ponente: Carlos Betancourt Jaramillo; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12790. Consejero Ponente: Dr. María Helena Giraldo Gómez.

⁴⁹ En el derecho francés, aplicando el principio constitucional de la “igual repartición de las cargas públicas”, la obligación estatal de reparar, resulta de la idea según la cual, el perjuicio causado por la administración a un particular sería considerado como una variedad de carga pública que en ciertos casos, “no debería ser soportado por un solo ciudadano, sino que debería ser repartido entre todos, lo que se logra indemnizando a la víctima, de tal manera que, la carga definitiva, aplicando el juego de los impuestos, incumbe a los a los contribuyentes”. VEDEL, George. Derecho Administrativo. Madrid: Ediciones Biblioteca Jurídica Aguilar. Págs. 596 y 597.

Es una responsabilidad de carácter objetivo, pues supone la existencia de un hecho y del daño ocasionado por él, así la administración sólo puede exonerarse demostrando la fuerza mayor o el hecho exclusivo de la víctima.

2.2.2 Naturaleza. En el régimen por daño especial la antijuridicidad radica directamente en el perjuicio que el Estado ocasione, motivo por el cual se afirma que este es un régimen de carácter especial, ya que se indemniza bajo un desenvolvimiento adecuado y eficaz por parte del Estado.

Lo que se consideró para instaurar esta figura, fue la forma ecuaníme con que se debían distribuir las consecuencias de la relación Estado – ciudadano. En otras palabras, así el Estado obre y se desempeñe coherentemente con las disposiciones legales, existe otra superior que le indica que su actuar debe ser inexcusablemente equitativo. Por tal motivo, para la operancia de esta teoría se requiere que el daño sea diferenciable con el de los semejantes, ya que si es usual no habrá lugar a un reclamo por parte del administrado, puesto que el trato continuaría imparcial en la relación en cuestión; y por ende no se encontraría la carga extra inequitativa necesaria para hacer operante la teoría del daño especial.

En lo que respecta a las consecuencias de las relaciones administrados - ente administrador, Otto Mayer, sostiene que ésta, no se trata de pérdidas y de ganancias recíprocas sino del efecto natural que comporta la actividad de la administración sobre los individuos. Sin embargo a partir del momento en que

estos perjuicios afectan a un individuo de manera desigual y desproporcionada, habrá lo que se llama sacrificio especial, lo que corresponde al enriquecimiento sin causa, motivo por el cual debe indemnizarse⁵⁰.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara al definir la esencia y sentido de esta teoría para lo cual ha expuesto:

La teoría del daño especial se ha reconocido por la doctrina y la jurisprudencia en la que se compromete la responsabilidad patrimonial de la administración pública cuando ésta, en ejercicio de su competencia y obrando dentro del marco de las disposiciones legales, causa con su actuación un perjuicio de naturaleza especial y anormal a un administrado, un daño que excede el sacrificio que el común de los ciudadanos debe normalmente soportar en razón de la peculiar naturaleza de los poderes públicos y de la actuación estatal⁵¹. (Subrayado fuera del texto)

Afirma el Consejo de Estado, que la administración debe responder a pesar de la legalidad total de su actuación, por equidad; la cual debe reinar ante los sacrificios que implica para los administrados la existencia del Estado⁵².

Acerca del impacto y de las diferentes posiciones que se originaron a raíz del surgimiento de este régimen de responsabilidad administrativa, el máximo Tribunal de lo Contencioso señaló lo pertinente acerca de la consagración del daño antijurídico como presupuesto de la responsabilidad estatal, indicando

⁵⁰ MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires: Editorial Desalma, 1982. Pág. 216.

⁵¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989 Consejero Ponente: Dr. Antonio Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

⁵² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Octubre 28 de 1976. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 91, Nos. 451 y 452. Págs. 710 y 711.

que no esta ni objetivizandola ni descartando de dicha responsabilidad la falla del servicio, sino ampliando su ámbito de aplicación. Sustenta lo anterior con base en que puede presentarse la responsabilidad administrativa no sólo cuando el daño provenga de la conducta irregular o ilegal de la administración, sino también cuando, prescindiendo de que la actuación haya sido regular o no, quien lo sufre no tenía la carga de soportarlo⁵³.

2.2.3 Fundamento. La regla general para todo daño producido es la responsabilidad, pues es el principio que emerge de todo sistema jurídico: La seguridad brindada a los particulares de no sufrir daños⁵⁴. Principio que en nuestra legislación se destaca en el artículo 90 de la Constitución Nacional.

La actuación de la administración puede ser plenamente lícita, y no obstante causar daños a los administrados; en este evento el Estado debe indemnizar la totalidad de los perjuicios producidos, pues cuando tal fenómeno se registra, se incurre en una injusticia que debe repararse en todas sus consecuencias. Más ahora en desarrollo de los principios constitucionales contenidos en los artículos 13 y 90 de la Constitución Nacional, que sirven de fundamento al daño especial.

⁵³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7429 del 2 de Marzo de 1993. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

⁵⁴ Para DUGUIT, el punto de partida de la normatividad jurídica es la vida en sociedad: “el hombre esta unido a los demás hombres por lazos de solidaridad social: hay una interdependencia social”. La sociedad subsiste por esta regla de conducta: “no hacer nada que cause perjuicio a la solidaridad social”. Todo el derecho objetivo se condensa en esta formula: <<alterum non laedere>> (*no dañar a otro*). El deber general de prudencia y cuidado vigente en el derecho privado se transforma en el derecho público en la formula: “no pueden imponerse cargas sin los requisitos que la ley exige”. ACUÑA, José G. Manual de Derecho Constitucional, 2ª edición. Madrid: Editorial Francisco Beltrán, 1926, Pág. 125.

El Consejo de Estado lo ha expuesto así: *“Domina actualmente como mejor criterio el daño especial. Parte esta teoría del gran principio básico de derecho público moderno, de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. En tanto que un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás, nada puede reclamar el Estado; pero el deber de indemnizar aparece en el instante que se produce una carga especial”*⁵⁵.

El artículo 13 de la Carta Política es la principal columna del daño especial puesto que garantiza la igualdad de todos los ciudadanos en las relaciones con el Estado, fundado como ya se ha expuesto, sobre los principios de la equidad la que a su vez está inspirada en los pilares de la justicia distributiva, la cual persigue brindar derechos e imponer cargas sin desfavorecer a unos más que a otros, por ello no podrían beneficiarse unos del sufrimiento adicional e injustificado de otro asociado.

El artículo 13 de la Constitución Nacional así lo expresa:

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 y libertades, y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua religión, opinión política o religiosa. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad

⁵⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Mayo 23 de 1973. Consejero Ponente: Dr. Alfonso Castilla Saiz. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 84, No. 3437 y 438. Pág. 284.

manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan⁵⁶. (Subrayado fuera del texto)

2.2.4 Elementos. El Consejo de Estado colombiano ha indicado los presupuestos exigidos para que pueda hablarse de responsabilidad administrativa por daño especial. Es indispensable que concurren cada uno de los siguientes:

Que se desarrolle una actividad legítima de la administración la cual genere menoscabo en un derecho de un administrado. Debe tener su origen en el rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, y debe causar un daño especial, en cuanto recaiga sólo sobre alguno de los asociados; debiendo existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado. Por último el caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración⁵⁷.

A continuación citaremos el fragmento de una sentencia a manera de ejemplo del régimen del daño especial:

Las obras públicas imponen cargas a los particulares. Cargas que son consecuencia de la vida en sociedad. Cuando la obra afecta por igual a todas las personas que habitan una determinada zona y ella se construye para su exclusivo beneficio, puede afirmarse que se da igualdad ante la carga impuesta. Pero cuando la carga recae excepcionalmente sobre un

⁵⁶ COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: Editorial MEJORAS, 2000. Artículo 13. Pág. 5

⁵⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6453 de Septiembre 13 de 1991. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández. En: Anales del Consejo de Estado Tomo 124. Págs. 420 a 431. Tomo Copiador No. 138, folios 433 a 449.

sector en beneficio de los demás que no la soportan, se debe hablar del rompimiento de ese principio de igualdad y en consecuencia, de que los así gravados deben ser resarcidos por el patrimonio del ente que representa el interés general⁵⁸.

2.3 RIESGO EXCEPCIONAL

2.3.1 Concepto. Conforme a esta teoría, toda actividad que genera un riesgo de naturaleza excepcional para los ciudadanos, hace a la administración pública responsable de los daños que pueda ocasionar el ejercicio de esa actividad, sin necesidad de acreditar que se produjo una falta en el servicio.

Esta tesis tiene su origen en el derecho francés, donde hasta el año de 1919 la indemnización tenía su fundamento en el sistema de la falta en el servicio público, el cual consistía en la mala organización o defectuoso funcionamiento de éste. Pero a partir de esta fecha el Consejo de Estado introdujo en su legislación un nuevo concepto: *La responsabilité pour risque exceptionnel*, la cual impone a la administración el deber de indemnizar a quien con un riesgo de carácter anormal, se le haya producido un daño.

Dicha noción fue sustentada principalmente por DUGUIT de la siguiente manera:

⁵⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 18 de 1989. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo En: Anales del Consejo de Estado, Tomo18, No. 210. Pág. 401. Véase también en éste sentido COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9621 de Abril de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

La responsabilidad del Estado no se puede edificar más que sobre la idea de un seguro social soportado por la caja colectiva en provecho de aquellos que sufren un perjuicio originado por el funcionamiento de los servicios públicos, que se realiza en provecho de todos. (...)

Esta concepción se vincula por sí misma a una idea que ha penetrado profundamente en la conciencia jurídica de los modernos: La igualdad de todos ante las cargas públicas. La actividad del Estado se ejerce en interés de la colectividad entera; las cargas que ella apareja no deben pesar más fuertemente sobre unos que sobre otros. Si resulta de la intervención estatal un perjuicio especial para algunos, la colectividad debe repararlo, sea que exista culpa por parte de los agentes públicos, o sea que no exista⁵⁹.

La teoría del riesgo excepcional, se reconoció muy claramente en sentencia de Febrero 20 de 1989, en la que se expresó:

Es la aplicación del aforismo “Ubi molumentum ibi onus esse debet”, según el cual quien quiera que obtenga beneficios de una actividad generadora de riesgos, asume las cargas que de éstos se deriven. En otras palabras, es el precio que fatalmente debe pagar el Estado frente a la modernización de los servicios a su cargo y que se traduce en una protección especial y excepcional al patrimonio lesionado⁶⁰. (Subrayado fuera del texto)

En este orden de ideas, la responsabilidad de la administración pública bajo este sistema, existe por el hecho de haber ocasionado con el funcionamiento de determinados servicios públicos, un perjuicio a un particular o a un grupo de personas, pues la posibilidad de ocasionar el daño, constituye peligro y esto finalmente se traduce en responsabilidad por riesgo.

⁵⁹ DUGUIT. Les Transformations du Droit Public, 1913. Por: HENAO, Juan Carlos. Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia. Evolución Jurisprudencial 1864 - 1990. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1991. Págs. 80 y 81.

⁶⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Magistrado Ponente: Dr. Antonio José de Irisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

2.3.2 Naturaleza. El riesgo ha aumentado en el mundo moderno, exponiendo a gran parte del conglomerado humano a peligros constantes y diversos que constituyen un riesgo permanente. Ante esto vemos que la responsabilidad no puede tener como exclusiva condición la falta o falla del servicio, puesto que *“junto a este sistema tradicional que sigue siendo obviamente el derecho común de la responsabilidad, debe reconocerse también el de la responsabilidad sin falta, como teoría subsidiaria de aplicación excepcional”*⁶¹.

Al Estado le atañe responder por los daños que cause en ejercicio de una actividad legítima, cuando con ésta crea un riesgo a sus asociados y quebranta la igualdad debida ante las cargas públicas, debiendo reparar las consecuencias dañinas. Comprende entre otros, cuando la fuerza pública, expone a los particulares, a ser víctimas de un ataque por parte de terceros, siendo los ciudadanos ajenos a los hechos que dieron lugar a los enfrentamientos. Del mismo modo sucede con el sistema de combustión de energía eléctrica, cuya actividad comporta para los administrados un riesgo de carácter excepcional, de tal modo que los daños que se sufran a consecuencia de aquello deben ser indemnizados, salvo que medie culpa de la víctima⁶², el hecho de un tercero, o la fuerza mayor.

⁶¹ RIVERO, Ojean. Derecho Administrativo, Novena edición. Caracas: Edición Universidad Central de Venezuela, 1984. Pág. 302.

⁶² Es decir que la conducta de la víctima no es la apropiada, como por ejemplo, cuando sustrae clandestinamente energía, o se cuelga de un cable de energía para suicidarse.

2.3.3 Fundamento. Si antes eran pertinentes los razonamientos basados en el quebrantamiento del principio de la igualdad ante las cargas públicas, ahora lo son con más arraigo con la creciente actividad riesgosa del Estado. Igualdad como vimos, ya no descansa exclusivamente en la teoría administrativa, sino que tiene soporte constitucional en el artículo 13 de la Carta Política de 1991.

2.3.4 Elementos. Para que pueda hablarse de responsabilidad por riesgo excepcional es preciso que existan los elementos que la configuran.

El primero de ellos es el daño. En cuanto a este elemento, se ha dicho que es antijurídico cuando la víctima no tiene el deber de soportarlo o el Estado no tiene derecho a causarlo. Esto será, cuando en virtud de él, resulte roto el equilibrio frente a las cargas públicas, es decir, cuando dada su anormalidad, implique la imposición de una carga excepcional a la víctima en relación con otras personas⁶³.

El segundo se refiere a los factores de imputación⁶⁴, uno de los cuales es la creación de un riesgo. En los eventos en que el daño es producido por las cosas o actividades peligrosas, el régimen aplicable es de carácter objetivo, porque el factor de imputación es el riesgo grave y anormal a que el Estado

⁶³ Ver entre otros, COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11670. Magistrado Ponente: Dr. Alier. E. Hernández Enríquez En: Tomo Copiador No. 414. Folios 168 a 171.

⁶⁴ Ver entre otros, COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10948- 11643 de Octubre 21 de 1999.

expone a los administrados. De tal manera, que basta la realización del riesgo creado por la administración para que el daño resulte imputable a ella. En dichos eventos (daños producidos por las cosas o las actividades peligrosas), a la víctima le bastará probar la existencia del daño y la relación de causalidad entre éste y el hecho que la administración realizó en desarrollo de una actividad riesgosa.

El riesgo excepcional o de naturaleza especial como ya se ha dicho, es otro de los campos en los cuales se desenvuelve el régimen de la responsabilidad objetiva del Estado, en el que no entra a jugar papel alguno el concepto de falla en el servicio y por lo tanto sólo permite como exoneración de responsabilidad, la demostración, por parte de la entidad oficial, el acaecimiento de una causa extraña, esto es, la fuerza mayor⁶⁵, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero.

⁶⁵ La jurisprudencia nacional hace distinción entre la fuerza mayor y el caso fortuito, la cual adquiere mayor interés dentro del marco de la responsabilidad por riesgo excepcional. Se ha dicho que la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho de la administración; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno a la actividad que ocasionó el daño. El caso fortuito por el contrario es desconocido y permanece oculto, pues precisamente la causa inmediata del daño es imputable de todas maneras a la estructura misma de la cosa o actividad por la cual se debe responder, por esto no constituye una verdadera causa extraña, con posibilidad para excluir la imputabilidad del daño. Ver entre otros, COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 1024 de Junio 16 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

III. RIESGO EXCEPCIONAL

El máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo evidenció, que aún cuando eran notables los avances jurisprudenciales, las falencias en materia de resarcimiento se presentaban con mayor frecuencia, puesto que los regímenes de la falla en el servicio y del daño especial, no cubrían determinados daños causados.

La reparación con fundamento en el daño especial no era la apropiada para las circunstancias que revestían estos casos –los carentes de resarcimiento-, puesto que con el creciente intervencionismo estatal, era necesario que la administración empleara nuevos y diversos mecanismos fundamentales para el progreso humano, los cuales generan indefectiblemente un riesgo, un peligro para los asociados, al encontrarse aquellos expuestos a ser potenciales víctimas del peligro que reporta el ejercicio dichos medios⁶⁶.

⁶⁶ En este sentido véase: BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op. cit. Pág. 75.

Así mismo, en el daño especial el centro de imputación es el perjuicio que sin falta se le cause a la víctima; mientras que en el riesgo excepcional es la creación de actividades que comportan un riesgo social. Se trata de acciones concordantes con el desarrollo logístico de un país, puesto que con el transcurso del tiempo las circunstancias son cambiantes y por tanto deben crearse medios tendientes a afrontar las diversas situaciones; como vimos, puede ser la instauración de fuerzas especiales con la finalidad de contrarrestar a grupos violentos al margen de la ley, accionar necesario que pone en peligro la vida e integridad de los habitantes; o la instalación de plantas nucleares que son construidas para el bienestar de la Nación pero que están investidas a su vez de un alto riesgo para los mismos. Estos son ejemplos claros del requerimiento de este sistema de responsabilidad.

Como consecuencia de lo anterior y bajo el estudio realizado del riesgo excepcional en el capítulo antecedente, concluimos que este se creó para proteger a los administrados de los posibles perjuicios que resulten de los medios o recursos empleados por el Estado, en donde se les deja expuestos a sufrir ese particular daño consecuencia del despliegue riesgoso implantado por aquel. De la misma manera deducimos que la existencia de esta figura se sustenta en un claro reconocimiento por parte de la administración acerca de su responsabilidad por el peligro que genera determinados comportamientos requeridos para la realización de sus cometidos y de sus fines.

3.1 DESARROLLO DE LA FIGURA DEL RIESGO EXCEPCIONAL EN EL ESTADO COLOMBIANO Y FRANCÉS

Consideramos apropiado referiremos a la doctrina y jurisprudencia francesa con el propósito de comprender el sentido de la teoría del riesgo excepcional en nuestro país, pues como sabemos este origen se remonta a los lineamientos expuestos por dicha jurisprudencia, debido a que Francia por razones históricas, presentó su desarrollo en un primer momento.

3.1.1 En Francia. En la doctrina francesa, la teoría del riesgo excepcional ha tenido aplicación principalmente en los daños causados por cosas peligrosas; ejemplo claro de esto, son los fallos que citaremos a continuación, en donde se ha admitido la responsabilidad estatal sin culpa, con base en la creación de riegos anormales, entendiendo como tales aquellos de naturaleza excepcional.

Este concepto de cosa peligrosa se le ha adjudicado en Francia a determinadas obras públicas, permitiendo que los usuarios de estos servicios cuando se vean perjudicados con el desarrollo de aquellas, puedan acceder a la reparación del menoscabo ocasionado. Tal es el caso de un daño que se ocasionó como consecuencia de la caída de una roca en una vía pública debido a su peligrosidad⁶⁷. Igualmente se ha obligado a reparar bajo esta

⁶⁷ C.E., 6 de julio de 1973, Dalleau, D., 1973.7.40, nota de MODERNE. Citado por DE LAUBADERE, André. *Traité des Contrats Administratifs*. París: Editorial L.G.D.J., 1983. Págs. 117 y 118. En: MELO ACOSTA, Fernando. Op. cit. Pág. 280.

especialidad a la administración, con ocasión de los perjuicios irrogados consecuencia de la utilización de armas por parte de la fuerza pública⁶⁸.

Se ha adecuado a la teoría del riesgo, los accidentes de trabajo que sufren los trabajadores ocasionales de la administración que no se encuentren cubiertos ni por un régimen de pensión de invalidez ni por un régimen de contingencias⁶⁹. Comprende de la misma manera a los colaboradores y salvavidas víctimas de un incidente del cual se desprenda peligro (entiéndase aplicado cuando éstos presten ayuda)⁷⁰. Igualmente se ha extendido este régimen a quien se obliga a prestar servicios en época de epidemia, puesto que dicha obligación reporta un riesgo de enfermarse para quien en beneficio de la comunidad se expone a sufrir dicho contagio⁷¹.

Así mismo, esta teoría abarca a las obras públicas que son peligrosas por si mismas, como la manipulación de explosivos⁷², o de armas utilizadas por la policía que causen heridas a personas ajenas a la operación de la fuerza pública⁷³. En este aspecto nos llama la atención el progreso que se ha dado en aquel sentido, pues en principio la administración en materia de operaciones de mantenimiento del orden sólo respondía por su falta grave, esta situación

⁶⁸ C.E., 24 de Julio de 1949, Lecomte, R.D.P, 1949.587, nota WALINE. En: Ibid. Pág. 281.

⁶⁹ C.E., 22 de Noviembre de 1946, Commune de Saint-Priest-la Plaine, Gr. Ar., Pág. 298. En: Ibid. Pág. 282.

⁷⁰ C.E., 16 de Noviembre de 1960, Commune de Gouloux, D., 1961. Pág. 353, nota de Salomón; 25 de Septiembre de 1970, Cne. De Batz-sur-mer, AJDA, 1971, p. 60, 1º de Julio de 1977, Cne de Cogió, A.J., 1978, Pág. 286. En: Ibid.

⁷¹ C.E., 6 de Noviembre de 1968, Dame Saulze, A.J., 1969, p. 117. En: Ibid.

⁷² C.E., 2 de agosto de 1919, Regnault-Desrosiers, Gr. Ar., Pág. 156. En: Ibid. Pág. 280.

⁷³ C.E., 24 de junio de 1949, Lecompte et Daramy, Gr. Ar., Pág. 328. En: MELO ACOSTA, Fernando. Op. cit. Pág. 280.

conllevaba a que las víctimas sufrieran graves perjuicios. Así un transeúnte herido, sin la menor falta por su parte, por un tiro disparado torpemente por un Agente, debía demostrar la falta grave en un caso que se trataba de una simple ineptitud⁷⁴. Para evitar esta consecuencia, el Consejo de Estado francés ha admitido que la víctima no tiene que probar la falta, cuando la policía hace uso de artefactos que suponen riesgos excepcionales para las personas o para los bienes⁷⁵. De igual modo, cuando el daño proviene de accidentes automovilísticos, se presenta una clara aplicación de la noción de cosa peligrosa⁷⁶.

Comprende de la misma forma, las técnicas o prácticas peligrosas creadas por el Estado, como las operaciones en donde genera un fuego controlado con el propósito de extinguir algún tipo de mal, pero en el desarrollo de tal función el incendio se comunica a las casa vecinas. Dicho daño causado por ese riesgo compromete la responsabilidad administrativa⁷⁷. Del mismo modo, cuando aquella asume medidas como la de reeducar a los jóvenes delincuentes, y para esto adopta una vigilancia externa sobre los mismos, excluyendo las antiguas precauciones de la administración penitenciaria. En dicha hipótesis se expone a los vecinos a riesgos como consecuencia de una evasión fácil⁷⁸.

⁷⁴ C.E. 24 de Junio de 1949, Lecompte et Daramy, R.D.P., 1949.581, nota de WALINE; C.E. 16 de Marzo de 1956, époux Doménech, Rec., Pág. 124, Conclusiones de MOSSET. En: RIVERO, Ojean. Op. cit. Pág. 309.

⁷⁵ MELO ACOSTA, Fernando. Op. cit. Págs. 281 a 283.

⁷⁶ C.E., 9 de julio de 1948, Capot et Denis, RDP, 1948, Pág. 576. En: Ibid. Pág. 282.

⁷⁷ C.E., 20 de diciembre de 1926, Walter, S, 1927. III, Pág. 44. En: Ibid. Pág. 283.

⁷⁸ C.E., 3 de febrero de 1956, Thouzellier, D., 1956, J., Pág. 596; 19 de Diciembre de 1969, Etablissements Delannoy, AJDA, 1970, Pág. 125. En: MELO ACOSTA, Fernando. Op. cit. 283.

Así las cosas, advertimos como bajo dichos supuestos se impone al Estado francés, la obligación de indemnizar, cuando éste, en ejercicio de su misión y sin falta de su parte expone a ciertas personas a un riesgo particular creado voluntariamente. Se concluye, que la administración en mención ve comprometida su responsabilidad bajo el régimen del riesgo excepcional, por los daños causados durante el ejercicio de una actividad que comporte un peligro para los asociados, teoría que se aplica en general a todo lo que la administración tenga bajo su custodia y que presente las características mencionadas.

3.1.2 En Colombia. En nuestra jurisprudencia esta tesis se admitió a partir del año 1984, con ocasión de una demanda de indemnización de perjuicios derivados de la muerte de unos semovientes, causada por la caída de unos cables conductores de energía. Aunque durante el desarrollo del proceso no logró demostrarse la falla del servicio, el Consejo de Estado condenó al municipio demandado, fundamentando básicamente que debido a los altos desarrollos de la tecnología, la responsabilidad administrativa no podía reposar exclusivamente sobre la falta, ya que debido a estos adelantos, era menester reconocer en forma subsidiaria otro régimen de aplicación excepcional cuando la utilización de dichos instrumentos generadores de riesgo ocasionara un daño sin culpa de la víctima, por lo que debería de igual manera responder la administración.

Luego de la instauración de esta teoría y con ocasión de una demanda de indemnización de perjuicios por la explosión de una cámara de redes subterráneas de energía, el 8 de Marzo de 1984⁷⁹, la cual originó la expulsión de una tapa de concreto, causando lesiones a un transeúnte; se hicieron ciertas salvedades tales como que el manejo de esta figura debía ser restringido y limitado para que no se viera desmedida su aplicación, lo que conllevaría a responsabilizar al Estado por todo daño causado.

En otro caso similar, los perjuicios fueron originados por la caída de un cable de energía que produjo la muerte a unos semovientes; se pronunció al respecto el Consejo de Estado, mediante sentencia 4655 de 1989, la cual se ha convertido en la base jurisprudencial para este régimen de responsabilidad estatal.

Según esta teoría, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados, bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un riesgo de "naturaleza excepcional" que, dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los particulares como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio.

Tiénese entonces, que según esta concepción, siempre que la actividad generadora de riesgo se cumple en provecho de la colectividad, las cargas que de aquella puedan derivarse no deben gravar más a unos ciudadanos, que a otros. No sería lógico en efecto, que al tiempo que la administración se

⁷⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de Marzo 8 de 1984. Consejero Ponente: Dr. Eduardo Suescún. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 106, No. 481 y 482. Pág. 544.

lucra de un servicio público, se empobrezca paralelamente un administrado. Es la aplicación del aforismo "*Ubi molumentum ibi onus esse debet*", según el cual quien quiera que obtenga beneficios de una actividad generadora de riesgos, asume las cargas que de estos se deriven. En otras palabras, es el precio que fatalmente debe pagar el Estado frente a la modernización de los servicios a su cargo y que se traduce en una protección especial y excepcional al patrimonio lesionado⁸⁰.

Los mismos criterios aparecen reiterados en fallo de Agosto 22 de 1989⁸¹ con ocasión del accidente sufrido por un individuo que al bajarse de una buseta recibió una descarga eléctrica producida por un cable de media tensión perteneciente a una empresa pública; y en otros de importancia como los fallos de Octubre 5 de 1989⁸² y Febrero 22 de 1990⁸³.

En un comienzo la aplicación de esta teoría se refirió mayoritariamente a los casos de daños causados por la prestación del servicio de energía, sin embargo con el transcurso de tiempo y en fallos recientes la jurisprudencia ha sido clara en señalar que en relación con las armas de fuego o en general cuando el daño es causado por cosas o actividades peligrosas, el régimen aplicable es el objetivo, con fundamento en el riesgo que crea quien explota la actividad, debido a que el factor de imputación es el riesgo grave y anormal que el Estado impone a sus administrados, así las cosas se considera que basta la

⁸⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Magistrado Ponente: Dr. Antonio José de Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

⁸¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Agosto 22 de 1989. En: Informativo Jurídico, Fasecolda, No. 76. Pág. 63.

⁸² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.4510 de Octubre 5 de 1989. Magistrado Ponente: Dr. Antonio José de Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No.107, folio 350.

⁸³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Febrero 22 de 1990. Magistrado Ponente: Dr. Antonio José de Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No.113, folio 132.

realización del riesgo creado por la administración para que el daño resulte imputable a ella⁸⁴.

Si al régimen de responsabilidad por riesgo excepcional se le compara con el régimen de responsabilidad derivada de las actividades peligrosas que se ha desarrollado en el ámbito civil, vemos como en aquél se exige el carácter excepcional de riesgo generado por la actividad administrativa, mientras en materia civil es suficiente la peligrosidad de la actividad generadora del daño.

No obstante el Consejo de Estado ha explicado que las consecuencias de esta teoría son equivalentes a las de responsabilidad por actividades peligrosas⁸⁵. Concretamente, las causales de exoneración del demandado son las mismas, y atienden a desvirtuar la configuración del nexo causal, con prescindencia del aspecto subjetivo. Los comentarios de los autores franceses ratifican dicha afirmación, y en Colombia, al respecto de este tema el tratadista Javier Tamayo Jaramillo⁸⁶ nos ofrece un gran aporte:

⁸⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Junio 20 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

⁸⁵ Ciertamente, bajo el régimen de responsabilidad derivada de las actividades peligrosas fundado en el artículo 2356 C.C., toda aquella persona que desarrolle una actividad que por su potencialidad de causar daños a los demás asociados, es calificada de peligrosa, debe reparar los perjuicios que cause, sin necesidad que el demandante acredite que el demandado incurrió en culpa, pues en este caso el criterio de imputación es el riesgo.

Con relación a la Administración Pública, puede decirse que los daños que cause en ejercicio de una actividad peligrosa, deben ser reparados por esta, sin necesidad de la prueba de la falta del servicio. No obstante, no habrá responsabilidad si la Administración prueba causa extraña pues de esa manera acredita que el vínculo causal no se configura. Se trata entonces de un evento de responsabilidad objetiva.

⁸⁶ TAMAYO JARAMILLO, Javier. La Responsabilidad del Estado. El riesgo excepcional y las actividades peligrosas. El daño antijurídico (Const. Pol., art. 90). Bogotá: Editorial Temis S.A., 2000. Págs. 67 a 69.

En general, la responsabilidad por actividades peligrosas o riesgosas, genera una presunción contra el causante del daño, de la cual sólo se exonera mediante la prueba de una causa extraña. Se dice que en estos casos hay una presunción de causalidad y no de falla⁸⁷, lo que conduce a una responsabilidad objetiva.

Mayoritariamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado utiliza el concepto de “actividad peligrosa”⁸⁸, pero en algunas oportunidades maneja la presunción y emplea el concepto de “riesgo excepcional”⁸⁹, pareciendo dar a entender que se trata de dos conceptos diferentes. En efecto la noción de actividad peligrosa se aplica por la jurisprudencia a armas de dotación oficial⁹⁰, vehículos automotores⁹¹, vías y obras públicas⁹², explosiones. En Cambio, el concepto de riesgo excepcional se ha utilizado por el Consejo de Estado para referirse, sobre todo, a los daños causados por redes de

⁸⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6754 de Agosto 24 de 1992. En: Informativo Jurídico, Fasecolda, No. 91, Págs. 53 y ss.

⁸⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 6 de 1988. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 18, Bogotá: Editorial Legis, 1989. Págs. 131 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Marzo 1 de 1990. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 19, Bogotá: Editorial Legis, 1990. Págs.392 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 13 de 1992. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 5, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.100 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Junio 10 de 1993. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 8, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.82 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Febrero 25 de 1994. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 13, Bogotá: Editorial Leyer, 1994. Págs.62 y ss.

⁸⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Consejero Ponente: Dr. José Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

⁹⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 6 de 1988. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 18, Bogotá: Editorial Legis, 1989. Págs. 131 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Julio 31 de 1989. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 18, Bogotá: Editorial Legis, 1989. Págs. 737; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Marzo 1 de 1990. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 19, Bogotá: Editorial Legis, 1990. Págs.392 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Mayo 25 de 1990. En: Jurisprudencia y Doctrina, Bogotá: Editorial Legis. Págs.641 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 13 de 1992. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 5, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.100 y ss.

⁹¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Junio 10 de 1993. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 8, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.82 y ss.; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Febrero 25 de 1994. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 13, Bogotá: Editorial Leyer, 1994. Págs.62 y ss.

⁹² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Julio 16 de 1992. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 3, Bogotá: Editorial Leyer, 1992.

energía eléctrica⁹³. En algunas oportunidades lo han utilizado en la responsabilidad del Estado por actos terroristas de la subversión⁹⁴.

El Consejo de Estado recientemente ha expresado con el propósito de unificar criterios y evitar pronunciamientos contradictorios que no existe en ningún caso la llamada presunción de responsabilidad, cuando pronuncia que:

El régimen denominado por esta Corporación en varias oportunidades tenía, sin duda todas las características de régimen de responsabilidad en el que si bien no tiene ninguna ingerencia la calificación subjetiva de la conducta – por lo cual no se requiere probar la falla del servicio ni se acepta al demandado como prueba para exonerarse la demostración de que su actuación fue diligente-, los demás elementos de responsabilidad permanecen y deben ser acreditados por la parte demandante⁹⁵.

Por lo que se ha considerado que la llamada presunción de responsabilidad resulta desafortunada, en la medida que sugiere la presunción de todos los elementos que permiten configurar la obligación de indemnizar, puesto que siempre se requiere la demostración tanto del daño como de la relación causal.

Observamos entonces, como en el desarrollo jurisprudencial se han dilucidado pequeñas contradicciones en cuanto a la delimitación y a la conceptualización del riesgo excepcional, el cual hoy ya se encuentra superado en su totalidad

⁹³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Consejero Ponente: Dr. José Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

⁹⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 29 de 1994. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 15, Bogotá: Editorial Leyer, 1994. Págs. 61 y ss.

⁹⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11401 de Marzo 2 de 2000.

pues dichos conceptos son axiomáticamente similares. En lo que respecta a la responsabilidad estatal no se encuentra diferencia alguna entre un término y otro pues como podemos observar al hablar de la teoría del riesgo excepcional ciertamente podemos encontrar subsumido el de actividades peligrosas, siendo como se dijo, un tipo de responsabilidad objetiva de gran trascendencia en lo que respecta al avance que en materia de responsabilidad estatal se ha producido.

El régimen del riesgo excepcional se cimienta bajo el de las actividades riesgosas de la administración, en donde encontramos que aún cuando su ejercicio esta restringido a determinados casos, simultáneamente, amplía de una manera determinante el grado de responsabilidad y los supuestos bajo los cuales se puede exigir reparación al Estado cuando éste, en su desenvolvimiento genere comportamientos que se consideren riesgosos y por tanto situé a uno a varios asociados a soportar perjuicios de carácter excepcionales.

Cabe recalcar que no quiere decir que toda actuación se considere riesgosa, ni tampoco se puede libre y arbitrariamente calificar las conductas administrativas como anormales a fin de lograr por una vía más cómoda una indemnización, pues el actor debe ajustarse a los supuestos y elementos requeridos por el presente sistema, debiendo establecer todos los elementos de esta disposición como son el daño antijurídico y la imputabilidad del Estado, so pena de que el

Juez de conocimiento o deniegue las pretensiones, o bien con base en sus facultades, las cuales más adelante analizaremos, oriente la demanda al régimen conducente y de esta manera se adelante el proceso con la exigencias respectivas.

3.2 DIFERENCIAS ENTRE DAÑO ESPECIAL Y RIESGO EXCEPCIONAL

Con el propósito de aclarar cualquier duda que pueda surgir del sistema de responsabilidad aplicable entre el daño especial y el riesgo excepcional creemos conveniente abordar el tema a fin de determinar los parámetros de cada uno de ellos y así mismo conocer la finalidad de los mismos.

Es claro que las dos figuras guardan semejanza por cuanto para la demostración de la existencia de una u otra es indiferente la presencia del factor subjetivo de la administración; se prescinde de una falla en los dos sistemas para imputar responsabilidad. En otras palabras, en ambos casos es un presupuesto el obrar lícito del Estado.

Frente al daño especial y frente al riesgo excepcional nos encontramos bajo la llamada responsabilidad objetiva, en donde para efectos de declarar responsable al Estado se requiere la demostración del hecho dañoso y la correspondiente relación causal; pues como se afirmó, exclusivamente se exonera por medio de la causa extraña.

Sin embargo el riesgo excepcional demanda la existencia de una actividad que además de ser lícita sea eminentemente riesgosa para algún o para varios asociados, de ahí que la administración pueda ver comprometida su responsabilidad; mientras que en el daño especial aquella se origina bajo una justificada actuación que beneficia al conglomerado y que sin embargo puede perjudicar a unos pocos, sin ser su fundamento, la peligrosidad de dicho desenvolvimiento por parte de la administración.

Vale aclarar que según las características mencionadas pueden presentarse casos en los que un mismo hecho puede enmarcarse dentro de cualquiera de las dos instituciones, pero generalmente el daño especial no se deriva de la peligrosidad de la actividad estatal, sino simplemente del ejercicio lícito de sus funciones. La distinción entre daño especial y actividad peligrosa se justifica, puesto que a menudo se acude al principio de la ruptura de la igualdad de las cargas públicas para justificar todo tipo de responsabilidad estatal, pero si bien es cierto que la acción administrativa se ejerce en interés de todos y los daños causados mediante ese actuar restablecen el equilibrio mediante la indemnización, sólo las actividades que son provocadas por actos que presentan ciertas características jurídicas comprometen su responsabilidad⁹⁶, razón por la cual es preferible guardarlo, básicamente, para la teoría de la

⁹⁶ RIVERO, Jean y WALINE, Jean. Droit Administratif, Decimoquinta edición. París: Editorial Dalloz, 1994. Pág. 274. En: TAMAYO JARAMILLO, Javier. Op. Cit., Pág. 74

responsabilidad por daño especial⁹⁷. Mientras que determinadas eventualidades de la empresa administrativa, son las que perfilan la extensión del concepto del riesgo creado como causa de imputación de daños al Estado, atribuyendo a éste el deber de resarcir aquellos que sean consecuencia de accidentes producidos por la organización administrativa o dentro de ésta⁹⁸.

3.2.1 Discrepancias al interior del Consejo de Estado sobre la materia.

No obstante estas precisiones, queremos manifestar que hoy en día dentro del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo no existe unanimidad respecto de la aplicación de las mencionadas vías jurisprudenciales a seguir. Analizaremos un reciente pronunciamiento del Consejo de Estado⁹⁹ en donde, si bien hace una interesante exposición de una de estas figuras, observaremos en la aclaración y salvedad de votos que se presentaron en providencia de Agosto del presente año¹⁰⁰, las discrepancias que se exhiben al interior de la Sala respecto del sistema que se debe aplicar en el controvertido caso que a continuación expondremos:

⁹⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Consejero Ponente: Dr. José Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340

⁹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima edición. Madrid: Editorial Civitas, 1996. Pág. 393

⁹⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Aclaración de voto de la Dra. María Helena Giraldo Gómez, Agosto 23 de 2002. Contra la Sentencia No. 10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Agosto 28 de 2002. Contra la Sentencia No. 10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

El 30 de Abril de 1987 un ciudadano fue secuestrado en su oficina, ubicada en el Municipio de Cúcuta, por varios hombres armados, que lo obligaron a abordar su propio vehículo. En la carretera, la fuerza pública realizó un retén y en el momento que se requirió a los ocupantes del vehículo, se produjo un enfrentamiento armado entre éstos y los miembros del Ejército, en el cual fallecieron todos los ocupantes del vehículo, incluido el ciudadano secuestrado. El retén militar no había sido instalado con el objeto de lograr el rescate de dicha persona, pues en el momento del requerimiento realizado a los ocupantes del vehículo y aún durante el enfrentamiento, los militares ignoraban que uno de los individuos que se desplazaba en el mismo, había sido secuestrado momentos antes.

La responsabilidad del Estado en este caso se definió de acuerdo con el régimen de daño especial, argumentando que:

(...) según lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, está fundamentada en la antijuridicidad de la lesión, esto es, el daño que el particular no tiene el deber jurídico de soportar. En el régimen de responsabilidad por daño especial, la antijuridicidad del daño se deriva de su especialidad, por exceder el sacrificio a que están sometidos todos los administrados en aras del bien común.

Al margen del régimen que aplique la jurisprudencia para resolver el caso concreto, por mandato de la disposición constitucional citada, para que el Estado se vea obligado a reparar los daños causados a las personas que se requiere que le sean imputables¹⁰¹.

¹⁰¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

Afirma el citado fallo que el régimen de daño especial se produce al margen de la normalidad o anormalidad en la prestación del servicio, o de la existencia de un riesgo creado por la administración, pues lo relevante es que aquel sufra un daño con características de especialidad como consecuencia de la actividad estatal.

Añade que el hecho de un tercero exonera de responsabilidad a la administración sólo cuando sea causa exclusiva del daño, es decir, cuando éste se produzca sin ninguna relación con la actividad administrativa. Pero no la exonerará cuando el daño se cause en razón de la defensa del Estado ante el hecho de un tercero, porque si bien esa defensa es legítima, el daño sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación es antijurídico, en cuanto éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados. Amplía el sustento arguyendo, que sin importar quien sea el autor material del daño que se cause durante la confrontación, para efectos de establecer la responsabilidad del Estado, no es necesario que la lesión haya sido causada por uno de sus agentes.

Finalmente concluye, que en los eventos en los que un administrado sufre un perjuicio fruto de la protección que ejerce el Estado frente a los ataques de los violentos, aquél debe responder solidariamente con éstos frente a las víctimas producto del hecho, puesto que dicha conducta fue concurrente en la producción del daño.

La Magistrada María Elena Giraldo Gómez, hizo aclaración de su voto¹⁰² sosteniendo que el régimen de responsabilidad aplicable al caso anterior era el de riesgo y no el de daño especial, porque debía observarse la diferencia que había entre el proceder del Estado frente a los secuestradores y frente al secuestrado, ya que la conducta del Estado frente a los primeros era legítima, de defensa objetiva; se produjo con ocasión del ejercicio de una actividad peligrosa, provocada y causada en el hecho exclusivo del tercero que en ese caso lo constituían los secuestradores; y la conducta del Estado frente al secuestrado, se produjo con el ejercicio de una actividad peligrosa realizada por él con coparticipación antecedente con el hecho del tercero.

La muerte del plagiado se causó eficientemente por la cooperación jurídica inescindible de las dos conductas, la del tercero y la de la administración. El Estado frente al plagiado, lo expuso a padecer la concreción del riesgo causado por la realización del operativo, mientras que frente a los secuestradores la conducta del Estado -de ejercicio de actividad peligrosa-, se traduce en reacción justificada para la legítima defensa de la vida de uno de sus agentes; respecto al primero esa misma actividad peligrosa realizada se traduce en riesgo cuyo nexo causal no se rompe, porque la conducta del tercero secuestrador no fue causa única en su producción.

¹⁰² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Aclaración de voto de la Dra. María Helena Giraldo Gómez, Agosto 23 de 2002. Contra la Sentencia No. 10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

Por su parte el Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, salvó su voto¹⁰³. Se refirió a los ejemplos de fallos citados en el cuerpo de la sentencia donde se adjudican condenas al Estado como consecuencia de: Las lesiones sufridas por una menor durante un enfrentamiento de la policía con un grupo guerrillero¹⁰⁴; la muerte del conductor de un vehículo que fue obligado a prestar el servicio de transporte de una tropa y en el trayecto los militares fueron emboscados por un grupo de delincuentes¹⁰⁵; el ataque terrorista perpetrado contra las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en la ciudad de Bogotá, el 6 de diciembre de 1989¹⁰⁶; los daños causados a un inmueble contiguo a un cuartel de policía, en el cual se refugiaron sus agentes

¹⁰³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Agosto 28 de 2002. Contra la Sentencia No. 10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9261 de Abril 7 de 1994; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9997 de Abril 24 de 1997, donde se indemnizó a los familiares de una persona que resultó lesionada mortalmente en un enfrentamiento de la guerrilla con el Ejército, aunque en este caso se disminuyó la condena en un 50% porque la víctima obró imprudentemente al acercarse al sitio del enfrentamiento; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10460 de Septiembre 19 de 1996, donde se condenó al Estado por las lesiones sufridas por una mujer durante un enfrentamiento de la Policía Nacional con un grupo subversivo en el municipio de Pelaya.

¹⁰⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9405 de Febrero 24 de 1995. Similar fue el Caso fallado por COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 3841 de Octubre 13 de 1998, se trató también del propietario de un vehículo que fue muerto en momentos en que un grupo de agentes de la policía se enfrentaron a unos delincuentes, a quienes aquellos perseguían en el vehículo conducido por la víctima, el cual fue obligado por los agentes a prestar dicho servicio. En el mismo sentido se pronunció COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.12043 de Febrero 5 de 1998, caso de un conductor que transportaba víveres a una base militar en el municipio de Matanza, Santander y fue muerto por un grupo guerrillero.

¹⁰⁶ Al respecto ver por ejemplo, COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9550 de Febrero 9 de 1994; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10.475 de Diciembre 13 de 1995.

para repeler un ataque guerrillero¹⁰⁷; la reparación de los perjuicios causados a los propietarios de los inmuebles afectados al estallar un carro bomba dirigido contra las instalaciones de un batallón del Ejército. Esto con el objeto de apoyar la aplicación de la teoría del daño especial, lo que a juicio del expositor - posición que ampliamente compartimos-, dan simple cuenta de la confusión que ha existido entre éste y el régimen fundado en el riesgo excepcional, ambos enmarcados dentro de la teoría objetiva de la responsabilidad, donde la falla del servicio no entra en juego.

Como se observa, se alude a varios casos en los que un particular sufre perjuicios en desarrollo de enfrentamientos armados o de actos terroristas y se indica que, en todos ellos, la intervención del Estado ha sido la causa del daño o al menos, la actuación de éste ha sido determinante en su producción. Consideró el Dr. Hernández que en todos estos eventos, debió encontrarse el fundamento de la responsabilidad estatal en el régimen de riesgo excepcional – y no daño especial-, dado que el daño constituyó la realización de un riesgo creado consciente y lícitamente por el Estado, en cumplimiento de una función pública; y en la mayor parte de tales casos, el daño fue causado directamente por un tercero, cuya actuación, sin embargo, resultaba imputable al Estado, como generador del riesgo realizado.

¹⁰⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9184 de Marzo 4 de 1994; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9008 de Junio 16 de 1995.

Adicionalmente, se citan dos casos que constituyen ejemplos típicos de responsabilidad del Estado por daño especial, y son aquellos relativos a la indemnización concedida a los propietarios de los inmuebles afectados con la construcción del puente de la calle 53 con carrera 30 de esta ciudad ¹⁰⁸ y al propietario de un establecimiento abierto al público que durante la ejecución de un contrato de obra pública tuvo que cerrar por la obstrucción de la vía para el tránsito de vehículos y peatones¹⁰⁹; en ellos, como en todos los eventos que dan lugar a la aplicación de la teoría citada, es el Estado quien directamente causa el perjuicio cuya reparación se reclama, y su intervención no se realiza en desarrollo de una actividad peligrosa, situación que creemos dista del caso planteado.

Compartimos la posición del Magistrado salvante en cuanto que la confusión planteada contradice uno de los presupuestos básicos definidos por la misma jurisprudencia, para la aplicación del régimen de daño especial, cual es el referido a que el caso no pueda ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración. Es claro entonces que el

¹⁰⁸ Entre otras, COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4493 de Enero 30 de 1987; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 5497 de Mayo 3 de 1990; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8970 de Junio 9 de 1994; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8965 de Junio 16 de 1994.

¹⁰⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7466 de Abril 8 de 1994.

fundamento de ésta sólo puede encontrarse en el daño especial, cuando el perjuicio no constituye la realización de un riesgo creado por el Estado¹¹⁰.

Podemos concluir, que el daño sufrido no fue especial, porque la actuación estatal no fue de aquellas que directamente se realizaron en la búsqueda de un beneficio para la colectividad, sino que la actuación estatal se convirtió en la expresión de reacción de legítima defensa para la vida de un Agente del Estado. Además el daño que padeció la víctima lo sufrió como consecuencia de un operativo en donde fue expuesta a padecer las consecuencias del riesgo creado por la administración, ya que lo expuso a sufrir la concreción del riesgo causado, en parte, por el desenvolvimiento evidentemente riesgoso de dicha actividad estatal.

De lo anterior se colige la falta de unidad de criterio por parte del Consejo de Estado, fruto de las diferentes interpretaciones que se han plasmado, las cuales creemos se han presentado por la creación de estos regímenes con un significativo lapso de tiempo, en donde originariamente se daba aplicación a la teoría reinante indistintamente de las circunstancias; luego con la existencia de las dos teorías han faltado los correctivos y aclaraciones que clarifiquen las debidas aplicaciones, estas falencias inclusive se prestan para que se sustenten pronunciamientos con otros que por su naturaleza pertenecen a

¹¹⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.10952 (5672) del 8 de agosto de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

figuras distintas, lo que conlleva a contradicciones jurisprudenciales generando a sus vez inseguridad jurídica.

3.3 PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA COMO MECANISMO PARA APLICAR LA FIGURA DEL RIESGO EXCEPCIONAL

Vimos como para imputar responsabilidad al Estado se debe conocer de antemano a que título se le pretende exigir reparación a éste, bajo que régimen de responsabilidad se pretende obtener la reparación patrimonial pretendida, con el fin de advertir la viabilidad de su demanda.

Cuando un particular es víctima de un daño antijurídico, por medio del ejercicio de la acción contencioso administrativa de la reparación directa, éste pretende ser indemnizado, por lo que debe ajustar su demanda a los requisitos establecidos en el artículo 137 de Código Contencioso Administrativo, y debe señalar la causa que le sirva de fundamento con el fin que prosperen sus pretensiones, acompañado del debido soporte jurídico, el cual basta con que se encuentre enunciado, pues sobre los fundamentos de derecho es el Juez a quien le compete considerar la amplitud de los mismos y la adecuación a cada caso en concreto.

El principio del *IURA NOVIT CURIA* traduce la regla, dame los hechos que yo te daré el derecho, lo que hace directa relación con lo preceptuado en el párrafo anterior requiriéndose al actor a manifestar con claridad la causa

pretendí junto con su apoyo legal para proceder a realizar la inserción de la realidad procesal en la normatividad jurídica aplicable.

Hablando de las facultades que dejamos enunciadas con anterioridad desplegadas de este principio, en donde es dable que el Juez analice los hechos establecidos como resultado del debate probatorio a la luz del ordenamiento jurídico vigente, sin limitarse o circunscribirse exclusivamente a las normas legales citadas en la demanda como fundamento jurídico, se puede determinar que se le concede plena libertad de apreciación y análisis para el acomodamiento de la realidad fáctica dentro del conjunto normativo, pudiendo aplicar normas diferentes a las aducidas por la parte actora y cambiar de esa manera el ordenamiento jurídico seleccionado por ella, lo que ha sido aceptado comúnmente en la justicia ordinaria.

Sin embargo, en los procesos contenciosos administrativos se aplica por excepción, puesto que en términos generales se niega, debido a que se sostiene que el Juez debe dirimir la controversia sujetándose estrictamente a los hechos y normas de derecho consignados en la demanda, pues así lo establece el código regulador de la materia, exigiendo la identificación de las normas violadas con el propósito de poder determinar la legalidad o no de la actuación estatal; la justicia administrativa adquiere el carácter de rogada y no le es posible al sentenciador apartarse de los límites que la demanda fija a la controversia, pues su fallo necesariamente debe guardar congruencia con la

causa, los fundamentos de hecho y de derecho consignados en el libelo por el cual se instaura la correspondiente acción.¹¹¹

3.3.1 Prevalencia de los hechos en la acción de reparación directa.

Mediante la acción de reparación directa se persigue la indemnización resultante de los perjuicios causados por el Estado a un particular, esta acción, se presenta como la excepción en comento, cuya aceptación se basa en la circunstancia de que sí bien es verdad que existen normas generales y principios de derecho público que pueden aducirse como fundamento del derecho que se reclama, también es cierto que no existe un ordenamiento jurídico que reglamente de manera precisa y específica la materia.

En estos eventos es atendible y procedente que el Juez administrativo resuelva la controversia, reconociendo el derecho a la indemnización, con apoyo en normas o principios jurídicos distintos a los invocados, modificando incluso el régimen de responsabilidad alegado en la demanda lo cual a nuestro juicio se presenta como una exaltación por parte del Estado a la justicia, puesto que aún cuando por parte del actor se desconozca el régimen, el sentido en el cual se ha manejado por parte del Consejo de Estado su pretensión, éste puede ser ubicado a fin de que si fuere el caso, es decir si la demanda cumple con todos los presupuestos exigidos para que en el sistema adecuado se le resarza el daño se haga efectiva la debida reparación, esto con la salvedad ó la estricta

¹¹¹ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op cit., Pág. 99

condición de la negativa al Ponente de cambiar la causa petendi o fundamentos fácticos señalados en la demanda.¹¹²

La Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha definido en numerosos fallos la aplicación del principio *iura novit curia* en los contenciosos de reparación directa, con una serie de consideraciones que bien vale la pena conocer:

A pesar de que del libelo demandatorio pueda colegirse que se imputa una falla del servicio por omisión de la Policía Nacional, al haber permitido que uno de sus miembros saliera a vacaciones portando armas de dotación oficial, estima la sala que ello no es óbice para que el Juez, al calificar la realidad histórica del proceso, y prevaliéndose del principio *iura novit curia*, goce de la facultad de determinar el régimen jurídico de responsabilidad aplicable al caso concreto que es objeto de la decisión. En efecto, la escogencia de uno de los varios regímenes de responsabilidad y, con ello, la exigencia de las condiciones que su aplicación supone para que la responsabilidad del Estado pueda ser declarada ante determinados perjuicios, es tarea que corresponde realizar libremente al Juez, a menos que dichas condiciones estén contempladas expresamente en la ley.

Teniendo en lo anterior, se abstendrá la Sala de estudiar en el presente caso la posible falla del servicio por omisión que hubiere podido cometer la Policía Nacional, al no impedir el egreso a vacaciones de uno de sus miembros, portando el arma de dotación oficial con la que a la postre causó el perjuicio cuyo resarcimiento se pretende mediante el presente proceso. Y estima irrelevante el análisis de dicho elemento, porque considera que el arma de dotación oficial, por su peligrosidad, al ser nexo instrumental en la causación del perjuicio, compromete de por sí la responsabilidad del ente público a quien el arma pertenece, sin necesidad de que se pruebe la falla del servicio, que por demás bien puede existir¹¹³.

¹¹² BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Op cit., Pág. 99

¹¹³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de Julio 31 de 1989.

Esta sentencia fue suplicada¹¹⁴ por la Sala Plena de la misma Corporación. En respuesta al recurso solicitado reiteró la limitación de la aplicación del principio *iura novit curia*, allí reafirmó la aceptación que merece el principio por vía de excepción en aquellos procesos, que como dijimos, se demande por un asociado la reparación de un daño, pretendiendo el reconocimiento de la respectiva indemnización por parte de la administración. Acogida esta posición por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se convirtió en jurisprudencia oficial de la Corporación bajo el argumento de que en la sentencia sobre acciones de reparación directa para la indemnización de perjuicios, se puede modificar la fundamentación jurídica de la demanda, más no su causa petendi, o sea los fundamentos históricos o de hecho que allí se relatan, rechazando toda desviación que implique cualquier variación de los hechos en la forma como lo expone el demandante.

La viabilidad de esta excepción, radica principalmente en la distinción que existe entre los fundamentos de hecho, los cuales son absolutamente inmodificables y los de derecho, a los que se les reconoce la calidad contraria, ya que se considera que el Juez administrativo tiene la facultad de declarar la responsabilidad patrimonial del Estado y el correspondiente derecho del afectado a la indemnización, con respaldo en normas y principios distintos a los esgrimidos en la demanda, cambiando así sus términos jurídicos, y reafirmando

¹¹⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena, Sentencia No. S-123 de Febrero 14 de 1995. Consejera Ponente: Dr. Consuelo Sarriá Olcos.

de esta forma la conquista adquirida en lo que ha términos de justicia se refiere.

La misma Sección Tercera hizo en su momento una interesante exposición acerca de la procedencia, del surgimiento y sentido de este principio, en dicha sentencia¹¹⁵ se declaró que no se estaba bajo una falla del servicio sino ante una inminente creación de riesgo, en donde radica la antijuridicidad del daño no en la conducta de un agente o funcionario estatal, sino en el resultado mismo de quien no tenía porque soportarlo.

Agrega el citado fallo, que aún cuando no se alegó dicho aspecto en la causa petendi, la regla *iura novit curia* permite por sí este nuevo enfoque, puesto que con apoyo en dicho principio, al Juez se le dan los hechos y él deberá aplicar el derecho así no esté expresamente citado en la demanda, nuevamente afirma que este principio es aplicable en materia contencioso administrativa en las acciones de reparación directa como consecuencia de la debida interpretación que ha de dársele al artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, el cual dice: *“Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate*

¹¹⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8019 de Diciembre 14 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo. Ver entre otras: COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6827 de Agosto 27 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6771 de Mayo 28 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Julio César Uribe; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7429 de Marzo 2 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

de la impugnación de un acto administrativo deberá indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”.

En este orden de ideas, se destaca, que son los hechos probados los que imponen la decisión del Juez y no la fundamentación jurídica expuesta, convirtiendo al Juez realmente en un distribuidor de justicia sin más limitantes que el factum mismo, sustento constitucional que por demás goza este principio al imponer la Carta Política en su articulado número 28 la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

En efecto, es bien limitado el campo de la aplicación de esta doctrina dada la exigencia del carácter excepcional del riesgo generado por la actividad administrativa. Ello a diferencia de la teoría del daño especial, la cual si permite esta clase de advertencias. Consideramos que resulta menos difícil a los tribunales administrativos considerar en un caso concreto que el daño es especial o anormal, que apelar a esta tesis que exige la generación de un riesgo.

IV. LA RESPONSABILIDAD POR ACTOS TERRORISTAS

4.1 DEFINICIONES DEL TÉRMINO TERRORISMO

Desde sus orígenes más remotos, el terrorismo que etimológicamente significa “sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror”¹¹⁶, entendiendo por este último la “denominación dada a los métodos expeditivos de justicia revolucionaria y contrarrevolucionaria”¹¹⁷. El terrorismo ha sido motivo de gran polémica en cuanto al contenido de su concepto, y esto se debe a las diversas transformaciones ideológicas que ha sufrido a lo largo de la historia, lo que hace que su definición sea cada vez más compleja.

Pero a pesar de aquella situación y por la necesidad que se tiene de conocer lo que representa en sí mismo el término terrorismo, a continuación daremos

algunas definiciones que según el país, la época y las circunstancias del momento han descrito lo que éste significa.

a) Para su Santidad el Papa Juan Pablo II, el terrorismo es un fenómeno que se ha transformado en una sofisticada red de conveniencias políticas, técnicas y económicas, que supera los confines nacionales y se expande hasta abarcar todo el mundo. Se trata –según su criterio- de verdaderas organizaciones, dotadas a menudo de enormes recursos financieros, que planean estrategias a

¹¹⁶ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992.

¹¹⁷ Ibid.

gran nivel, agrediendo a personas inocentes y sin implicación alguna en las perspectivas pretendidas por los terroristas. Así las cosas, *“el terrorismo se basa en el desprecio de la vida del hombre. Precisamente por eso, no sólo comete crímenes intolerables, sino que en sí mismo, en cuanto recurso al terror como estrategia política y económica, es un auténtico crimen contra la humanidad”*¹¹⁸.

b) La Unión Europea por su parte, define el terrorismo como los agravios cometidos de manera intencional por un individuo o un grupo de personas contra uno o más países, instituciones, o pueblos, con el fin de intimidarlos alterando y destruyendo gravemente sus estructuras políticas, sociales o económicas. Así mismo, entiende por “grupo terrorista”, una facción constituida por más de dos personas que actúan en conjunto para cometer delitos terroristas¹¹⁹.

c) Por otro lado, los Estados Unidos maneja una definición empleada ampliamente en sus círculos gubernamentales e incorporada en su ley, donde expresa que el terrorismo es una clase de violencia motivada políticamente, cometida contra objetivos “no combatientes”, esto quiere decir contra civiles o personal militar que en el momento del incidente se encuentra desarmado o

¹¹⁸ MENSAJE DE SU SANTIDAD, JUAN PABLO II. Celebración de la Jornada Mundial de la Paz. No Hay Paz Sin Justicia, No Hay Justicia Sin Perdón. Fenómeno del terrorismo. Vaticano, 1 de Enero de 2002. En: www.vatican.va.

¹¹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 27 de diciembre de 2001, conocida como Posición Común 2001/931/PESC, sobre la Aplicación de Medidas Específicas de Lucha contra el Terrorismo. En: www.derechos.net.

fuera de servicio; por grupos subnacionales o agentes clandestinos. De la misma manera precisa, que el término "grupo terrorista", significa cualquier grupo que practique, o que tenga subgrupos que ejerzan el terrorismo y que la "actividad terrorista" representa cualquier acción que se considere ilegal bajo las leyes del lugar donde se cometa¹²⁰.

d) La Convención de Ginebra por la prevención y la represión del terrorismo establece que *"la expresión "actos de terrorismo" se entiende de hechos criminales dirigidos contra un Estado con el objeto de provocar el terror contra personalidades determinadas, grupo de personas o en el público"*¹²¹.

Colombia ha suscrito diferentes tratados internacionales sobre esta materia con el propósito de que sirvan como instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, éstos son: Convención relativa a ofensas y otros actos realizados a bordo de aviones, "Convención de Tokio", del 14 de septiembre de 1963; Convención para combatir el ataque indebido contra aviones, "Convención de la Haya", del 16 de diciembre de 1970; Convención para combatir los actos indebidos contra la seguridad de la aviación civil, del 23 de septiembre de 1971; Convención para prevenir y sancionar crímenes contra personas protegidas internacionalmente, incluyendo agentes diplomáticos, del 14 de diciembre de 1973; Convención sobre la marca de explosivos plásticos con el fin de la detección, del 1 de marzo de 1991; Convención Internacional para la

¹²⁰ Oficina de Programas Internacionales de Información del Departamento de Estado de Estados Unidos. En: <http://usinfo.state.gov/espanol/>.

¹²¹ CONVENCION DE GINEBRA. 16 de noviembre de 1937 Art. 1 y 2. En: www.derecho.org.

supresión del financiamiento del terrorismo, del 9 de diciembre de 1999; y Convención para prevenir y sancionar los Actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional, del 2 de febrero de 1971¹²².

e) El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas ONU, determina que los actos terroristas ponen en peligro la vida y el bienestar de las personas en todo el mundo y que por ende todo acto de terrorismo internacional es una amenaza a la paz y a la seguridad¹²³. Declara igualmente que "*los actos de terrorismo internacional constituyen un desafío para todos los estados y para toda la humanidad*" y destaca la necesidad de ayudar a los estados que no tienen recursos suficientes a poner en práctica las medidas antiterroristas, así como la obligación de todos los ellos de "*denegar asistencia financiera y todas las demás formas de apoyo y de refugio a los terroristas y a los que apoyan el terrorismo*"¹²⁴. Como consecuencia de esto, se le da la calidad de perpetradores de actos terroristas a los patrocinadores y cómplices de dichos ataques ¹²⁵.

¹²² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Ratificaciones y Adhesiones de Los Tratados Internacionales. En: www.cajpe.org.

¹²³ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. Resolución 1373 del 28 de Septiembre de 2001 y 1269 del 19 de octubre de 1999. En: www.onu.org.

¹²⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. Resolución 1377 del 12 de Noviembre de 2001 En: www.onu.org.

¹²⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. Resolución 1378 del 15 de Noviembre de 2001 En: www.onu.org.

f) Para la Organización de Estados Americanos OEA, el terrorismo constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa profundamente a todos los estados Miembros; atenta contra la democracia, impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los estados, desestabilizando y socavando las bases de la toda la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los estados de la región¹²⁶.

Como podemos ver, todas las definiciones actuales de terrorismo comparten un elemento común: Conducta motivada política y/o económicamente. Por lo tanto, aún cuando hoy la suposición es que todos los actos terroristas tienen un motivo político y/o económico, algunos actos están originados por otros factores, y bajo diferentes manifestaciones, como por ejemplo: Al Qaeda para expresar su animadversión, el Hamas con fines territoriales, Abu Sayyaf para defender su causa nacional, el IRA o ETA con fines independentistas, las FARC o el ELN para tomarse el poder, entre otras; y el número puede ir creciendo a causa de la expansión de la actividad criminal internacional¹²⁷.

¹²⁶ CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO. Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones OEA/Ser.P 2 de junio de 2002 Bridgetown, Barbados 3 junio 2002; Vigésimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Amenaza Terrorista en las Américas. OEA/ser.f/ii.24 rc.24/res.1/01. Washington, D.C., 21 septiembre 2001; Vigésimo Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo. OEA/ser.f/ii.23 rc.23/res.1/01. Washington, D.C., 21 septiembre 2001; Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos Contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos Tengan Trascendencia Internacional. Washington, D.C., 2 de febrero de 1971. Segunda Cumbre de las Américas. Segunda Conferencia Especializada Interamericana sobre Terrorismo 23 y 24 de noviembre de 1998, Mar del Plata, Argentina. En: www.oea.org.

¹²⁷ **AL QAEDA**, La base, el Ejército Islámico, el Frente Islámico Mundial para Yijad contra Judíos y Cruzados, el Ejército Islámico para la Liberación de Lugares Santos, la Red Osama Bin Laden, la Organización Osama Bin Laden, La Fundación Salvación Islámica, El Grupo para la Preservación de los Lugares Santos. Fue establecida por Osama Bin Laden alrededor de 1990 para reunir a los árabes que combatían la invasión soviética en Afganistán. Ayudó a financiar, reclutar, transportar y adiestrar para la resistencia afgana a extremistas islámicos sunnitas. Su objetivo actual es "restablecer el estado musulmán" en todo el mundo. Trabaja con

4.2 ACTOS DE TERRORISMO EN EL MUNDO A TRAVÉS DE LA HISTORIA

El terrorismo recibió un gran impulso a finales de los siglos XVIII y XIX con la revolución francesa, lo que hizo que se utilizara este método después de las Guerras Napoleónicas. A finales del siglo XIX, toda Europa padecía dichos ataques terroristas. Entre la década de 1920 a 1930 se presentaron actos de terrorismo, hasta el punto de llegar a ser parte del conflicto de la Segunda Guerra Mundial. En los años setenta el IRA, en Irlanda perpetró significativos actos de terrorismo, así como el ETA continúa intimidando en Europa con sus constantes atentados. A principios de los noventa Sendero Luminoso del Perú

grupos aliados extremistas islámicos para derrocar regímenes que considera "no islámicos" y expulsar de los países musulmanes a los occidentales. **HAMAS (Movimiento de Resistencia Islámico)** Surgió a finales de 1987 de la rama Palestina de la Hermandad Musulmana. Varios elementos de HAMAS han recurrido a medios violentos, incluido el terrorismo, para alcanzar el objetivo de establecer un estado palestino en lugar de Israel. Está estructurado de manera imprecisa, y algunos de sus elementos trabajan abiertamente a través de mezquitas e instituciones de servicios sociales para reclutar miembros, recaudar fondos, organizar actividades y distribuir propaganda. La fuerza de HAMAS se concentra en la franja de Gaza y unas pocas zonas de Cisjordania. **Grupo Abu Sayyaf (GAS)** El más pequeño y más radical de los grupos separatistas islámicos que operan en el sur de las Filipinas. Se desprendió del Frente Moro de Liberación Nacional en 1991, bajo la jefatura de Abdurajik Abubakar Janjalani, que murió en un enfrentamiento con la policía filipina el 18 de Diciembre de 1998. Algunos de sus miembros han estudiado o trabajado en el Medio Oriente y han establecido lazos con los muyahedin árabes mientras combatían y se entrenaban en Afganistán. **Patria Vasca y Libertad (ETA)** Fundada en 1959 con el fin de establecer una patria independiente basada en principios marxistas en la región vasca de España y las provincias sudoccidentales francesas. **Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)** La mayor, mejor adiestrada y mejor equipada organización insurgente de Colombia. Establecida en 1964 como un ejército guerrillero pro-soviético de base rural. Organizada militarmente, incluye varios frentes urbanos. Desde su creación ha sido contraria a Estados Unidos. **Ejército de Liberación Nacional (ELN)** Grupo guerrillero pro-cubano, antiestadounidense formado en Enero de 1965. Se basa primordialmente en la zona rural, aunque cuenta con varios frentes urbanos, particularmente en la región del Magdalena medio. DESIGNACIONES DE LA SECRETARIA DE ESTADO. Información General sobre Organizaciones Terroristas Extranjeras. En: <http://usinfo.state.gov/espanol/terror>.

y miembros del cártel de la cocaína en Colombia utilizaron tácticas terroristas con el fin de intimidar a sus respectivos estados.¹²⁸

Así mismo, el mundo presenció el 11 de Septiembre de 2001 cuando colapsaron las edificaciones del World Trade Center en la ciudad de Nueva York¹²⁹, consecuencia de los ataques realizados por el grupo Al Qaeda, el cual dejó más de 3.000 víctimas. Dicho acontecimiento, motivó a más de 600 familiares a entablar una demanda el 15 de agosto del presente año contra el gobierno de Sudán, siete bancos internacionales, nueve fundaciones y el grupo saudita Bin Laden¹³⁰.

4.3 MARCO LEGAL DEL TERRORISMO EN COLOMBIA

4.3.1 Violencia en Colombia. En el siglo XX las discrepancias políticas, llegaron a tal nivel que durante los años de 1947 a 1953 se presentó un periodo de violencia fundamentado en la búsqueda del control político. De forma paralela grupos comunistas inconformes con las ideas políticas y económicas

¹²⁸ Citado por: RAMÍREZ R, Jorge Octavio. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por atentados terroristas. En: Responsabilidad Civil y del Estado. Revista del Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado. No. 11. Medellín: Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Agosto 11 de 2001. Págs. 8 a 11.

¹²⁹ Los Atentados en EE.UU. Acción legal sin precedentes. Corresponsal: Marina Aizen. Nueva York. Jueves, 05 de septiembre de 2002. En: www.contactomagazine.com.

¹³⁰ Piden us\$365 mil millones de compensación a empresas árabes y a miembros de la casa real. Los Ángeles Times, Corresponsal: Aarón Zitner, Washington 15 de agosto de 2002. En: www.news.bbc.co.uk.

reinantes para la época, sirvieron de base para crear las principales agrupaciones subversivas¹³¹.

Dentro de ese marco conceptual se puede confundir al subversivo y al terrorista, no obstante el primero tiene como fin principal la toma del poder y como fin último la mutación dentro de un ordenamiento previamente constituido; mientras el terrorista está siempre desestabilizando ese ordenamiento, no lo cambia en principio, por no ser su fin último. Sin embargo puede presentarse esta ocurrencia.¹³²

4.3.2 Colombia en la actualidad. Hoy día la guerrilla colombiana se encuentra en más de 700 de los 1089 municipios colombianos¹³³, así mismo están ubicadas milicias urbanas de estos grupos en la periferia de las principales ciudades realizando ataques directos sobre la población civil y menoscabando la infraestructura nacional a gran escala. Tal es la magnitud y frecuencia de estos atentados, que según el Departamento de Estado de Estados Unidos, más de la mitad de todos los ataques terroristas internacionales cometidos durante el año anterior se registraron en Colombia y fueron perpetrados por las FARC y el ELN, afirma igualmente que de los 346 ataques terroristas que se registraron en el 2001, 191 se cometieron en Colombia; esto les valió a las FARC y al ELN su permanencia en la lista de

¹³¹ La subversión se define como la acción o efecto de subvertir o subvertirse lo que significa trastornar, destruir, más en el sentido moral. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992.

¹³² GUERRERO CASTRILLÓN, Ana Carolina. Terrorismo Hecho Jurídico Contemporáneo. Bogotá: Editorial UNIVERSIDAD JAVERIANA, 1990. Pág. 85.

¹³³ COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Comunicado de la Oficina de Prensa. Agosto 20 de 2002. En: www.fuerzasmilitares.mil.co.

Organizaciones Terroristas Extranjeras de EE.UU., entre las que aparecen a su vez, las Autodefensas unidas de Colombia, debido a que sus tácticas de guerra son significativamente demenciales y su creciente dependencia de métodos terroristas, tales como el empleo de masacres para desplazar segmentos poblacionales¹³⁴.

4.3.3 Normas reguladoras del Orden Público y del Terrorismo en Colombia. Por lo anterior podemos ver como la historia reciente de Colombia ha estado marcada por la presencia casi permanente de distintas formas de violencia y problemas de orden público; por lo que el gobierno ha enfrentado este tipo de situaciones mediante la creación e inclusión de estrategias y programas de seguridad y defensa en los planes de gobierno, y a través de legislaciones tanto de carácter extraordinario como ordinario y permanente.

Esta circunstancia ha llevado a que el país goce de una amplia legislación para responder contra los actores violentos y enfrentar circunstancias de orden público determinadas, pero a que no exista una unificación de las normas sobre la materia, lo que en ocasiones le resta seriedad y eficacia a dichas medidas. A esto se suma, que la gran mayoría de disposiciones relacionadas con terrorismo y control del orden público, han sido de carácter transitorio y dictado

¹³⁴ INFORME ANUAL SOBRE PATRONES GLOBALES DE TERRORISMO. Departamento de Estado de Estados Unidos. Oficina del Portavoz, Informe sobre organizaciones terroristas extranjeras. Junio de 2002. En: <http://www.usinfo.state.gov/espanol/terror99.htm>.

bajo circunstancias excepcionales para evitar situaciones específicas del conflicto.

En gran medida este carácter excepcional de la legislación colombiana relacionada con orden público y enfrentamiento al terrorismo, que aparece como una constante en la historia legislativa del estado desde la independencia se debe al uso recurrente de la declaratoria de “Estado de Sitio” (Art.121 Constitución de 1886) para poder legislar en situaciones de crisis política ó la de Estado de Conmoción interior, para poder legislar extraordinariamente en materia de orden público (Constitución de 1991). Esto no solamente permitió incrementar el poder presidencial para sancionar legislación extraordinaria, sino que propició la existencia de una codificación compleja elaborada a partir del uso de este tipo de legislación¹³⁵.

Vistas así las cosas, a continuación expondremos las normas legales expedidas por el Gobierno colombiano en esta última década, tendientes a afrontar el terrorismo y el orden público, con el objeto de precisar las políticas

¹³⁵ Desde la década de los cincuenta, se ha declarado el estado de sitio y de conmoción interior en las siguientes oportunidades: agosto 7 de 1958 a enero 1o. de 1962; 2 de mayo de 1963; mayo 21 de 1965 a diciembre 16 de 1968; octubre 9 de 1969 a noviembre 17 de 1970; febrero 26 de 1971 a diciembre 29 de 1973; junio 12 de 1975 a junio 22 de 1976; en 1976 se vuelve a declarar mediante el Decreto 2131 de 1976. En 1982 el Decreto 2131 establece el estado de excepción. El Decreto 615 lo declara parcialmente en 1984 y el 1038 del mismo año lo extiende a todo el territorio. El Decreto 1686 lo levanta en 1991 y el 1155 de 1992 declara el estado de conmoción interior. En Decreto 1793 de 1992 lo decreta nuevamente. El Decreto 261 de 1993 lo proroga. En 1994 se vuelve a declarar con el Decreto 874 de 1994. El Decreto 1370 de 1995 lo vuelve a declarar. El Decreto 1900 de 1995 declaró el estado de conmoción interior por 90 días, desde el 2 de noviembre de 1995, término que fue prorrogado en dos oportunidades a través de los Decretos 208 y 777 de 1996; se levantó con el Decreto 1303 de 1996, que al mismo tiempo prorrogó por 90 días la vigencia de varios de los Decretos legislativos dictados. Finalmente, el Decreto 1837 de Agosto 11 de 2002, declara nuevamente el Estado de Conmoción Interior.

adoptadas por las administraciones a medida que el problema ha evolucionado; así como el tratamiento y el enfoque que se le ha dado a este grave asunto.

a) Normatividad dictada para el establecimiento de la Conmoción Interior: Por los altos grados de violencia que se han presentado en nuestro país, donde el terrorismo se ha constituido en el mayor protagonista, ha sido necesario recurrir en varias oportunidades a la disposición de la Conmoción Interior¹³⁶. Esta legislación se ha dictado en mayor medida por la perturbación que los actores terroristas han ocasionado sobre el orden público al intensificar sus indiscriminados ataques sobre la población civil, debilitando la economía nacional (Decreto 1155 de 1992 y Decreto 1793 de 1992).

En desarrollo de esta figura por ejemplo, se le dio en su oportunidad, competencia a los jueces de orden público para conocer de los delitos de terrorismo (Decreto 2271 de 1991); se han dictado así mismo normas importantes, tal como la que fijó una asunción por parte de la Nación, de pérdidas ocasionados por actos terroristas al sector transportador (Decreto 2006 de 1992); de igual modo y con el fin de hacer frente a los múltiples fenómenos de violencia y criminalidad y para lograr el fortalecimiento institucional de la administración de justicia, se creó la Fiscalía General de la Nación y se dispuso el tránsito de un sistema procesal penal con tendencia inquisitiva a uno con tendencia acusatoria (Decreto 0874 de 1994), disposición

¹³⁶ Cabe aclarar que los Estados de Excepción en Colombia, sólo se rigen por las disposiciones constitucionales, por los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y por las leyes estatutarias correspondientes, (Ley 137 de 1994).

a la que se han visto avocados los últimos Gobiernos a instaurar por las reiteradas alteraciones del orden público en diferentes zonas del país, para lo cual han recurrido a las facultades extraordinarias que les faculta esta medida (Decreto 1370 de 1995 y Decreto 1900 de 1995).

Actualmente, nos encontramos cobijados bajo esta figura, ya que hoy, más que nunca, son frecuentes los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario; lo cual ha generado un régimen de terror, multiplicando el desempleo y la miseria; situación aún más alarmante, es la alta capacidad tecnológica que tienen estos grupos para la realización de sus actos, lo que les ha permitido multiplicar su actividad en el terreno de los ataques a la infraestructura de servicios esenciales como a la energía y a el agua potable. (Decreto 1837 de 2002)

Ley 137 de 1994	Congreso de la República	Diario Oficial No. 41379. 3 de Junio de 1994. Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.
Decreto 2271 de 1991	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 40078. 4 de Octubre de 1991. Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio.
Decreto 1155 de 1992	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 40498. 10 de Julio de 1992. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior.
Decreto 1793 de 1992	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 40659. 9 de Noviembre de 1992. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior.
Decreto 2006 de 1992	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Diario Oficial No. 40690. 15 de Diciembre de 1992. Por el cual se dictan normas de Conmoción Interior.

Decreto 0874 de 1994	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 41339. 1 de Mayo de 1994. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior.
Decreto 1370 de 1995	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 41966. 16 de Agosto de 1995. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior
Decreto 1900 de 1995	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 42075. 2 de Noviembre de 1995. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior.
Decreto 1837 de 2002	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 44897. 11 de Agosto de 2002. Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior.

b) Normatividad para el restablecimiento del orden público: Estas normas han sido dictadas con la finalidad de preservar la seguridad y defensa nacional. Para el cumplimiento y organización de este propósito y para la adecuación de los recursos del Estado se creó el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (Ley 684 de 2001).

Un avance significativo en la materia fue la expedición del Decreto 1926 de 1990, mediante el cual se autorizaron elecciones para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, en donde uno de sus pilares fue el de dotar a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente al terrorismo. En desarrollo de éstos y por medio de los estados de Conmoción Interior, se han expedido decretos tendientes a recuperar la paz y el orden en todo el territorio colombiano, algunos destinados a evitar que los grupos terroristas presionaran a funcionarios de entidades territoriales, los cuales tenían como fin inducirlos a ponerse en contacto directo

o entendimiento con ellos (Decreto 1811 de 1992); otra normatividad relevante fue la que ordenó a las Fuerzas Militares realizar operaciones tendientes al restablecimiento del orden público buscando reducir las acciones terroristas, pero enfatizando notablemente la necesidad de protección a la población civil en dichos operativos (Decreto 2027 de 1995).

En relación con el estado de Conmoción presente y con el fin de identificar y judicializar de manera eficaz a los miembros de las organizaciones criminales y de prevenir la participación de éstos en conductas punibles, se han tomado medidas para aprehender preventivamente a las personas sobre las cuales se tenga indicio de su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos relacionados con las causas de perturbación del orden público (Decreto 2002 de 2002).

Así mismo, vale la pena destacar, que luego del fracaso de las negociaciones de paz con las FARC, se incrementaron los atentados contra la población civil; para contrarrestar dicho accionar se desarrollaron estrategias contra el terrorismo, tales como la extinción del derecho de dominio de bienes que fueron destinados a la realización de actividades de las organizaciones terroristas, la protección de las finanzas municipales y departamentales, el fortalecimiento de los cuerpos operativos especializados, el fortalecimiento de la protección a la infraestructura económica, la promoción y defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y el fortalecimiento

de los instrumentos internacionales en la lucha contra el terrorismo (Directiva Presidencial 06 de 2002).

Ley 684 de 2001	Congreso de la República	Diario Oficial No. 44522. 17 de Agosto de 2001. Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional.
Directiva Presidencial 06 de 2002	Presidencia de la Republica	Diario oficial No. 44793. 7 de Mayo de 2002. Asunto: Responsabilidad de las entidades del Estado en el desarrollo de la propuesta El camino hacia la paz y la estrategia contra el Terrorismo.
Decreto 1926 de 1990	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 39512. 24 de Agosto de 1990. Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.
Decreto 1811 de 1992	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 40661. 10 de Noviembre de 1992. Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las órdenes que en materia de orden publico imparta El Presidente de La Republica.
Decreto 2027 de 1995	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 42117. 22 de Noviembre de 1995. Por el cual se dictan medidas destinadas a proteger la población civil en los operativos militares.
Decreto 2281 de 1999	Ministerio del Interior	Diario Oficial No. 43787. 19 de Noviembre de 1999. Por el cual se dictan medidas para preservar el orden público.
Decreto 2002 de 2002	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 44930. 9 de Septiembre de 2002. Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las Zonas de Rehabilitación y Consolidación.

c) Normatividad dictada para combatir el terrorismo: La finalidad de estas reglamentaciones es la de prevenir los actos de terrorismo y sobre todo la de implementar medidas conducentes a lograr sancionar de manera estricta dichos actos; se encuentran igualmente instituidas en procura de brindarle efectividad a las normas, aumentando el margen de aplicación del terrorismo sobre éstas, (Ley 195 de 1995), e incrementando las penas para delitos relacionados con el mismo (Ley 365 de 1997).

Para la estructuración de esta política, se creó a los jueces penales especializados para conocer los delitos de terrorismo (Ley 504 de 1999), se definió como delito la conformación de grupos terroristas, se tipificaron varias conductas relacionadas con el terrorismo y se ha incentivando la colaboración ciudadana para denunciar a los autores de estos actos (Decreto 180 de 1988). Se han fusionando en una sola las jurisdicciones de orden público y especializada que antes conocían por separado los delitos de terrorismo y narcotráfico (Decreto 2790 de 1990); también se buscó controlar la acción de las organizaciones terroristas en las zonas especiales mediante la participación de la población (Decreto 1015 de 1998), dictando señalamientos para suplir las faltas de Alcaldes y Gobernadores departamentales por motivos de orden público, garantizando la continuidad de éstos (Decreto 0169 de 2000), ampliando el apoyo de fiscales y jueces penales especializados (Decreto 2001 de 2002).

Finalmente mediante la creación de un Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (encargado de destinar gastos por ejemplo para pagar recompensas o para crear instalaciones militares. Decreto 2001 de 2000) se busca garantizar los propósitos perseguidos por estas normas.

Es importante destacar que mediante la ley 733 de 2002 quedaron prohibidos los beneficios y los subrogados penales por el delito de terrorismo, mediante el rigor jurídico aplicado a ese quebrantamiento legal, lo que denota un gran avance contra el grave atentado que se le hace a la dignidad humana. En el mismo sentido, los nuevos Códigos Penal y de Procedimiento Penal respectivamente recogen las disposiciones de las normatividades mencionadas (Ley 599 y 600 de 2000).

Ley 195 de 1995	Congreso de la República	Diario Oficial No. 41928. 12 de Julio de 1995. Por medio de la cual se aprueba el Convenio para prevenir y sancionar los actos de terrorismo
Ley 365 de 1997	Congreso de la República	Diario Oficial No. 42987. 21 de Febrero de 1997. Por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada
Ley 504 de 1999	Congreso de la República	Diario Oficial No. 43618. 29 de Junio de 1999. Por medio de la cual se crean los jueces penales de circuito especializados, que tendrán competencia para conocer los delitos de terrorismo.
Ley 599 de 2000	Congreso de la República	Diario Oficial No. 44097. 24 de Julio de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. Recoge las disposiciones penales dictadas durante los últimos años en relación con las conductas relacionadas con terrorismo.
Ley 600 de	Congreso de la República	Diario Oficial No. 44097. 24 de Julio

2000		de 2000. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Asignando a los jueces penales de circuito especializado el conocimiento de los delitos de terrorismo y conexos.
Ley 733 de 2002	Congreso de la República	Diario Oficial No. 44693. 31 de Enero de 2002. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.
Decreto 180 de 1988	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Por el cual se expide el Estatuto en Defensa de la Democracia.
Decreto 2790 de 1990	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 39584. 20 de Noviembre de 1990. Por el cual se expide el Estatuto para la Defensa de la Justicia.
Decreto 0709 de 1993	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 40835. 19 de Abril de 1993. Por medio del cual se aumentan las penas por actos terroristas.
Decreto 2271 de 1995	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 42163. 26 de Diciembre de 1995. Por medio del cual se crea la comisión redactora del proyecto de ley por la cual se adopta un régimen integral contra el terrorismo.
Decreto 0900 de 1996	Ministerio de Defensa Nacional	Diario Oficial No. 42793. 24 de Mayo de 1996. Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas.
Decreto 1015 de 1998	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 43315. 5 de Junio de 1998. Por el cual se crea la Comisión para la Búsqueda de la Verdad.
Decreto 0169 de 2000	Ministerio del Interior	Diario Oficial No. 43890. 11 de Febrero de 2000. Por el cual se dictan normas para reformar el procedimiento para suplir las faltas de Alcaldes Distritales y Gobernadores Departamentales.
Decreto 0324 de 2000	Ministerio de Defensa Nacional	Diario Oficial No. 43932. 13 de Marzo de 2000. Por el cual se crea el Centro de Coordinación de la Lucha contra los grupos de autodefensas ilegales y

		demás grupos al margen de la ley
Decreto 2001 de 2000	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 44186. 10 de Octubre de 2000. Por el cual se establece la Organización y Funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
Decreto 1900 de 2002	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial No. 44910. 23 de Agosto de 2002. Por el cual se adoptan medidas en materia Penal y Procesal Penal contra las organizaciones delincuenciales.
Decreto 2001 de 2002	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica	Diario Oficial 44930. 9 de Septiembre de 2002. Por el cual se modifica la competencia de los jueces penales del circuito especializados.

d) Normatividad dictada para proteger a las Víctimas del Terrorismo: Se disponen este tipo de normas con el fin de crear instrumentos para indemnizar a las víctimas de atentados terroristas (Ley 288 de 1996). Prueba de ello es la notificación que el Congreso Nacional hizo del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 Agosto 1949, por medio de la cual se acordó la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Ley 171 de 1994) y la previsión que se hizo de los recursos del fondo nacional de solidaridad social y garantía (ley 100 de 1993) para la atención de víctimas de atentados terroristas (Ley 508 de 1999). En desarrollo de estos preceptos se han dictado normas en materia de vivienda, haciendo énfasis en las soluciones de éstas en las zonas afectadas por actos terroristas, igualmente se ha brindado subsidio para la población desplazada (Ley 546 de 1999 y Decreto 951 de 2001). En el mismo sentido se han dictado medidas tendientes a garantizar la atención hospitalaria, a las víctimas de los atentados (Decreto

0263 de 1993), ayuda que se ha extendido a otros frentes como la creación del programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso penal, el cual busca velar por la seguridad de los afectados colaboradores en las actuaciones tendientes a juzgar a los perpetradores de estos actos (Decreto 1834 de 1992).

En último lugar la norma que consideramos determinante en este desarrollo es la Ley 418 de 1997, por medio de la cual se especifican las directrices encaminadas a determinar la ayuda legislativa a las víctimas de atentados terroristas, y establece lo referente a la responsabilidad social del Estado.

Ley 171 de 1994	Congreso de la República	Diario Oficial No. 41640. 20 de Diciembre de 1994. Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios Ginebra del 12 agosto 1949.
Ley 288 de 1996	Congreso de la República	Diario Oficial No. 42826. 9 de Julio de 1996. Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos.
Ley 418 de 1997	Congreso de la República	Diario Oficial No. 43201 de Diciembre 26 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
Ley 508 de 1999	Congreso de la República	Diario Oficial No. 43651. 30 de Julio de 1999. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo.
Ley 546 de 1999	Congreso de la República	Diario Oficial No. 43827. 23 de Diciembre de 1999. Por la cual se dictan normas en materia de vivienda de las zonas afectadas por actos terroristas.
Decreto 1834 de 1992	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 40668. 14 de Noviembre de 1992. Por el cual se crea el programa de Protección a Testigos.

Decreto 0263 de 1993	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Diario Oficial No. 40739. 5 de Febrero de 1993. Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la Atención Hospitalaria, a las Víctimas de Atentados Terroristas.
Decreto 951 de 2001	Ministerio de Desarrollo Económico	Diario Oficial. No. 44450. 9 de junio de 2001. Por el cual se reglamentan lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

De lo anteriormente expuesto podemos deducir, que además de la expedición de leyes antiterroristas, es necesario poner en práctica con rigor los diversos mecanismos inmersos en la Carta Política para que ciertamente se erradique este flagelo; tales como la asistencia permanente de las fuerzas armadas en todo el territorio Nacional, para evitar en gran medida la perpetración continuada de estos actos, sumado al juzgamiento efectivo de los culpables, o bien la reinserción de éstos a la vida civil a fin de eliminar el terrorismo. Sin embargo los alzados en armas no han manifestado su intención pacífica de hacer política a través de instituciones democráticas, por el contrario han violado reiteradamente las normas básicas del Derecho Internacional Humanitario, atentando contra la dignidad de la sociedad colombiana y evitando el desarrollo pacífico de la misma.

De otra parte, deducimos que la evidencia de las normas antepuestas, dictan señalamientos dirigidos a controlar y evitar los actos de terrorismo, sin embargo las responsabilidades de carácter patrimonial derivada de los mismos, es el problema que le compete a la jurisprudencia colombiana; de ahí que nuestro

estudio se centre sobre dichos fallos. Por tal motivo y con el objeto de solucionar el planteamiento de la investigación, a continuación conoceremos pronunciamientos al respecto con el fin de determinar el alcance de la responsabilidad estatal por la comisión de actos terroristas, así como el adecuado sistema de responsabilidad aplicable al caso en concreto.

4.4 EL TERRORISMO EN LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

Como notamos anteriormente, las estadísticas de los actos de terrorismo han tomado dimensiones inimaginables en todo el mundo, esto ha llamado la atención de los estados haciéndolos reaccionar de diferentes maneras, para tratar de combatir este flagelo y por tanto disminuir sus consecuencias. Pero aquello ha pasado por una evolución que puede enmarcarse en dos etapas: En primer lugar, se concentraron en la prevención y represión del terrorismo a través de medidas, tanto de orden interno como de carácter externo, dada la magnitud internacional de dicho problema, dejando por fuera el inconveniente de la indemnización de las víctimas. Pero las administraciones no podía limitarse únicamente a estas acciones, lo que trajo como consecuencia, una reacción estatal que hizo que se mirara desde una nueva perspectiva dicho fenómeno, incluyendo esta vez aspectos relacionados con las víctimas de los actos terroristas. Esto marcó la segunda etapa de la evolución. A partir de

entonces aparecen regímenes legislativos especiales de indemnización pública y avances importantes en materia de jurisprudencia administrativa, permitiendo hoy día al Estado resarcir en determinadas ocasiones, los daños que el terrorismo provoca en la población civil¹³⁷.

Así las cosas, vemos como en el derecho contemporáneo es dable recurrir a dos posibles caminos para indemnizar a las víctimas de un acto de terrorismo: La vía de lo contencioso administrativo en primer lugar y en segundo, la vía legislativa que recae en la Red de Solidaridad Social Colombiana, tema que se tratará más adelante.

Por ende, consideramos conveniente estudiar y determinar el ámbito de aplicación que se le ha dado a los a los actos terroristas por parte de la jurisprudencia colombiana, puesto que allí es donde concretamente se endilga o se exonera al Estado de responsabilidad por dichos actos; lo cual se comparará con algunos juicios que sobre el tema ha hecho la jurisprudencia francesa.

4.4.1 Vía de lo Contencioso Administrativo. Con respecto a la responsabilidad extracontractual del Estado en nuestro país, se ha introducido la noción del “daño antijurídico” en el artículo 90 de la Carta Política de 1991; concepto que consagra el fundamento general y mediato de toda la responsabilidad patrimonial del Estado. De esta manera es oportuno precisar

¹³⁷ PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Reflexiones sobre los fundamentos de la Jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materia de actos de terrorismo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2000. Pág. 22.

que en el derecho francés, para un sector de la doctrina, es el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas lo que constituye el cimiento general de la responsabilidad -posición que no es unánime- y esto se ha dado puesto que allí no existe una disposición constitucional equivalente que abarque todos los fundamentos de responsabilidad.¹³⁸

Sin embargo, tanto la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional en el derecho colombiano, como la falla del servicio, el principio de igualdad frente a las cargas públicas y la teoría del riesgo en el derecho francés se considerarán como los fundamentos inmediatos de los regímenes de responsabilidad para el desarrollo de este título.

En este orden de ideas y habiendo ya analizado los sistemas de imputación, nos detendremos en los regímenes de responsabilidad ya explicados y veremos la adecuación que frente a cada uno de ellos tienen las acciones terroristas. De la misma manera especificaremos la naturaleza del régimen patrimonial de responsabilidad aplicable, con observancia del tratamiento que se le ha dado a este problema a través del tiempo.

a) La falla del servicio frente al terrorismo: En Colombia el régimen de falla en el servicio constituye el fundamento de responsabilidad utilizado con mayor frecuencia, al igual que en Francia, pero es que en este último, la

¹³⁸ Sobre este punto pueden estudiarse las afirmaciones que hace el profesor Renoux, quien explica que autores como Tessier, Barthelemy, Michoud y Duguit, “reconocieron al principio de igualdad frente a las cargas públicas el fundamento jurídico general de la responsabilidad del Estado”. TH, Renoux. L'indemnisation publique des victimes d'attentats. Economica, 1988. Pág. 69. En: PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Op. cit. Pág. 20.

jurisprudencia ha hecho de dicha figura el único fundamento apropiado para permitir la condena patrimonial del Estado. Ahora bien, si ambos países se rigen por la misma línea –la falta del servicio como sistema general de responsabilidad - debemos mencionar que en materia de terrorismo esto no se ve tan claramente. En el caso de Colombia, por existir cuestiones en las cuales el Consejo de Estado ha utilizado regímenes de responsabilidad objetiva; y en el francés por ser la “única vía que permite bajo estrictas condiciones, la condena del Estado”, lo que hace que el Juez se abstenga de sancionar a la administración por este tipo de acciones, cuando no haya una norma expresa que así lo consagre.¹³⁹

Observemos eventos en donde nuestra jurisprudencia ha tratado a los actos terroristas bajo la falla o falta del servicio, a fin de verificar la adecuación de este sistema frente a dichos hechos:

Así por ejemplo, podemos notar como todas las condenas por la toma del Palacio de Justicia han sido pronunciadas por el Consejo de Estado bajo el régimen en mención¹⁴⁰, reiterando que “*la falla del servicio es el régimen*

¹³⁹ PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Op. cit. Pág. 29

¹⁴⁰ Ver COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 8222 de Agosto 19 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9276 de Agosto 19 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9557 de Octubre 13 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9273 de Febrero 2 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9040 de Febrero 16 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9459 de Marzo 30 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández;

común de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual, por consiguiente, desplaza cualquier otro que resultare aplicable". Igualmente ha declarado la responsabilidad estatal en varias de las demandas por el atentado terrorista contra las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)¹⁴¹.

En los 2 ejemplos anteriores el Consejo de Estado estableció que dadas las circunstancias de perturbación del orden público existentes para la época de los hechos, dichas acciones eran previsibles para las autoridades estatales, razón por la cual el hecho de no haber tomado las medidas necesarias para prevenir el acto terrorista, constituyó una falla del servicio por omisión. De la misma manera se registra un fallo en donde la víctima había solicitado protección mediante comunicados a la fuerza pública manifestando la alteración del orden público y las constantes amenazas contra su vida ya que por ser aquel miembro de la policía era amedrentado por el cumplimiento de sus obligaciones; éste falleció finalmente a manos de los delincuentes carente de ayuda por parte de las autoridades. Se consideró en este caso que se

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9266 de Julio 27 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11038 de Mazo 14 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 10920 de Marzo 29 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros y COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena, Sentencia No. 422 de Julio 16 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

¹⁴¹ Ver COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10087 de Junio 22 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9889 de Noviembre 17 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11219 de Febrero 9 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández, entre otros.

presentó un incumplimiento de la obligación estatal de proteger la vida de las personas cuando estas han solicitado protección¹⁴².

Por el contrario también se han presentado casos en los que el Consejo de Estado se ha abstenido de sancionar a la administración, en razón a que no existió la falla en el servicio, como por ejemplo, la destrucción de un vehículo de servicio público por parte de los subversivos en inmediaciones del parque central del barrio la Esperanza de Barrancabermeja. En este caso el ad-quem negó las súplicas de la demanda indicando que para que se configurara la falla por omisión, era necesario que en el proceso se hubiera demostrado que el propietario del bus o la empresa transportadora a la que éste se encontraba afiliado, hubiera solicitado a la entidad demandada una protección especial, debido a las amenazas, ó al hecho de que pudiera presentarse un atentado como consecuencia del alza en el transporte. Pero ni la una ni la otra circunstancia fue demostrada¹⁴³.

Asuntos similares se observan en las sentencias que negaron las súplicas de las demanda por actos terroristas perpetrados en la ciudad de Bucaramanga contra las instalaciones del periódico Vanguardia Liberal, ya que no existió una solicitud previa y expresa por los directivos del periódico, por lo que el acto de terrorismo no era previsible para la administración, lo cual en el razonamiento

¹⁴² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.11585 de Agosto 10 de 2000.

¹⁴³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10627 de Mayo 13 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; En igual sentido ver COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10461 de Septiembre 5 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

del Consejo de Estado, implica ausencia de falla de servicio y por lo tanto ausencia de responsabilidad patrimonial¹⁴⁴.

Se han negado de equivalente manera, las pretensiones bajo el mismo régimen, aún habiendo dispuesto de una vigilancia especial en diversos sitios de afluencia de público; es el caso en donde la acción se realizó mediante una explosión de un carro bomba en un sector residencial. Sostuvo en esa ocasión el Consejo de Estado que a la administración no se le puede obligar a adoptar medidas fuera de su alcance¹⁴⁵.

En forma semejante se han negado pretensiones fundamentando la relatividad de la falla del servicio, es el caso de la negación de las súplicas de la demanda por el acto terrorista con carro bomba perpetrado en la ciudad de Cali, al considerar que *“a las autoridades públicas no puede exigírseles lo imposible”* ya que *“con las limitantes que tiene la administración en países como el nuestro, no se puede pedir que para cada individuo o frente a cada bien que pudiera resultar vulnerado se disponga de un Agente policial o vigilancia especial con el objeto de contrarrestar los atentados de la delincuencia organizada”*¹⁴⁶ pues se ha sostenido que hay que adecuarse a la realidad del

¹⁴⁴ Ver COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7733 de Abril 28 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

¹⁴⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 5737 de Noviembre 3 de 1994.

¹⁴⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9034 de Marzo 15 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

país y a su desarrollo so pena de responder por toda muerte violenta o todo acto terrorista¹⁴⁷.

Lo anterior no puede considerarse sin embargo como un desconocimiento de las obligaciones estatales, puesto que hubo un fallo en donde se condenó al Estado por la destrucción de una finca. Allí se le recalcó a la administración la exigencia de utilizar todos los medios adecuados de que este provisto ya que si el daño llega a producirse por su negligencia en el empleo de dichos medios surge la reparación que compromete a la administración¹⁴⁸; se ha reiterado igualmente que si se presta una adecuada protección, pero el perjuicio sin embargo se ocasiona, el ente estatal no es llamado a responder.¹⁴⁹

En relación con los actos terroristas contra vehículos de servicio público, se ha señalado que solamente en momentos de agitación en donde esos actos son previsibles, la administración deba tomar medidas especiales¹⁵⁰. Existen otros casos donde se presupone que deben asumirse de antemano, un ejemplo lo podríamos encontrar en el evento en donde un delincuente en el Aeropuerto Internacional el Dorado causó la muerte a una persona e hirió a otras más. En el pronunciamiento al respecto se dijo que aquel era un lugar en donde por su naturaleza la medidas de seguridad deben ser estrictas y más aún cuando éste

¹⁴⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7733 de Abril 28 de 1994.

¹⁴⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 14787 de Febrero 3 de 2000.

¹⁴⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11297 de Febrero 15 de 1999.

¹⁵⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9392 de Junio 16 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo. En: Tomo Copiador No. 280, folios 358 a 364.

ya ha sido objeto de actos terroristas, por tal motivo la falta de tales medidas lo consideraron como una irregularidad administrativa¹⁵¹

Del análisis de la jurisprudencia anterior, creemos que, en los casos en que el Estado ha sido condenado patrimonialmente, aplicando el régimen de responsabilidad por falla del servicio, se ha tratado de situaciones en las que se presentó por parte de la administración una violación de una o unas de sus obligaciones esenciales; por el contrario las ha negado cuando la falta del servicio no ha alcanzado el grado necesario como para considerarse una acción u omisión evidente a cargo de la administración; mediando siempre el factor de previsibilidad de estos actos para aquella.

En materia de terrorismo tanto el Juez colombiano como su homólogo francés¹⁵², realizan un análisis del caso concreto, con la intención de determinar si la actividad estatal demandada constituye o no una falla en el servicio que pueda comprometer la responsabilidad del Estado. Esta determinación puede facilitarse en alguna medida cuando las autoridades públicas han participado directamente en la producción del hecho dañoso¹⁵³. Pero en el caso contrario, es decir cuando no se ha tenido una participación directa sobre el perjuicio, le será muy difícil a la víctima probar el carácter de

¹⁵¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11718 de Febrero 8 de 2000.

¹⁵² PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Op. cit. Pág. 39.

¹⁵³ Consideramos en este evento situaciones como la del Palacio de Justicia en donde como consecuencia de los operativos de recuperación llevados a cabo por las autoridades competentes, fueron definitivos en la producción del hecho dañino. Otro caso similar podría ser el de los enfrentamientos entre el ejército y los grupos subversivos que causan un daño antijurídico.

imprevisible e inevitable de la acción terrorista, además de demostrar que el hecho dañino se habría podido evitar por la autoridad competente.

Examinados los lineamientos anteriores, es fácil concluir que generalmente no le atañe a título de falla o falta en el servicio responsabilidad a la administración por los actos terroristas dada la imprevisibilidad de los mismos, no obstante en este régimen común observamos dos excepciones: Una sería cuando por la naturaleza de los objetivos se entiende tácitamente que sobre ellos debía ejercerse una protección especial superior a la realizada en forma cotidiana, como en instituciones de carácter oficial, centros de desplazamiento masivo de personas, edificios donde se desarrollen actividades de servicio públicos etc. La otra cuando los actos terroristas pierden de hecho su carácter de imprevisibles, es decir, en donde previamente por parte de la víctima o por comunicado expreso de los mismos terroristas se ha puesto en conocimiento de las autoridades la posible realización de estos actos y no se presta la ayuda recurrida; lo que no quiere decir que empleando los medios adecuadamente pero realizado el daño se impute falla a la administración, pues de lo estudiado se concluye que sólo en la medida en que el Estado incumpla u omite la prestación del servicio del cual tuvo o debió tener conocimiento, incumple sus obligaciones constitucionales y legales y por tanto de esta forma se le pueda imputar responsabilidad a título de falla en el servicio por la acción de actos terroristas.

Sin embargo, en ausencia de la falla del servicio, a la víctima en nuestro país le queda otra opción, y es que la máxima autoridad administrativa aplique regímenes de responsabilidad objetiva.

b) Figura del daño especial: Con el objeto de entender el sentido que se le ha dado al régimen de daño especial sobre el tema en comento, vale la pena reiterar el desconocimiento existente de la figura del riesgo antes de la década de los ochenta; así lo sustentaba la misma Corporación: *“Conocido el criterio jurisprudencial, precisa concluir que el Consejo de Estado no ha reconocido la responsabilidad por riesgo y que cuando tangencialmente hace relación a tal figura, lo hace para relevar o destacar una falla o falta del servicio”*¹⁵⁴.

Sin embargo una evolución importante se observa en la jurisprudencia administrativa colombiana frente a la francesa, pues debido a la situación de violencia que se ha presentado en nuestro país desde finales de los años ochenta, hizo que el Consejo de Estado tomara medidas sobre el particular, dando de esta manera aplicación a la responsabilidad objetiva, medida que serviría para indemnizar a las víctimas de acciones terroristas que, bajo el régimen de falla del servicio, no habrían podido serlo. De manera encontrada la administración francesa no admite la responsabilidad patrimonial en materia de terrorismo, si hay ausencia de falta del servicio y de dispositivo legal expreso que así lo configure¹⁵⁵.

¹⁵⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 1482 de Octubre 28 de 1976. En: Anales del Consejo Estado, Tomo 92. Págs. 389 y ss.

¹⁵⁵ PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Op. cit. Pág. 76.

El Consejo de Estado ha establecido en materia de daño especial que se compromete la responsabilidad patrimonial de la administración pública cuando *“ésta, en ejercicio de sus competencias y obrando dentro del marco de las disposiciones legales, causa con su actuación un perjuicio de naturaleza especial y anormal a un administrado, un daño que excede el sacrificio que el común de los ciudadanos debe normalmente soportar en razón de la peculiar naturaleza de los poderes públicos y de la actuación estatal”*¹⁵⁶.

Como ya es sabido, para que se configure esta figura¹⁵⁷ es indispensable que la actividad que desarrolla la administración sea legítima; que con ella se menoscabe el derecho de una persona, trayendo como consecuencia el quebrantamiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas; que exista una relación de causalidad entre el acto legítimo del Estado y el daño causado y finalmente que el caso concreto no pueda ser resuelto por otro de los regímenes de responsabilidad¹⁵⁸.

Así las cosas, vemos como en nuestra jurisprudencia, se ha utilizado la noción de “daño especial” como fundamento para indemnizar diferentes casos.

¹⁵⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Consejero Ponente: Dr. José Irisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

¹⁵⁷ El daño especial se acerca a la figura jurídica francesa de la responsabilidad por “ruptura de la igualdad de todos frente a las cargas públicas”, en donde igualmente se exige la existencia de un perjuicio anormal y especial, causado por una actividad legítima del Estado, además de poder recurrir a ella sólo en los eventos en los que el caso concreto examinado no logre encasillarse dentro de los demás sistemas de responsabilidad.

¹⁵⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6453 de Septiembre 13 de 1991. Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández. En: Anales del Consejo de Estado Tomo 124. Págs. 420 a 431. Tomo Copiador No. 138, folios 433 a 449.

Recordemos a modo de antecedentes, las condenas que se impusieron contra el Estado por la destrucción de un camión particular por parte de la guerrilla, que había sido requerido por la fuerza pública; en ese caso concreto se configuró el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, lo que hizo a la administración responsable del perjuicio sufrido¹⁵⁹, ó el de la muerte de una persona como consecuencia de un ataque guerrillero contra la fuerza pública¹⁶⁰.

Igualmente, el Consejo de Estado a declarado patrimonialmente responsable a la administración por la destrucción de una vivienda vecina a la sede de una división del Ejército, que se dio como consecuencia de una explosión de un carro bomba dirigido contra aquélla, en esa ocasión se dijo, que la administración tenía *“el deber jurídico de indemnizar los perjuicios causados por el movimiento subversivo que llevó a cabo el atentado, con apoyo en la teoría del daño especial”*. Con esto se quería expresar que el comportamiento de la fuerza pública había sido desde todo punto de vista lícito, pero que el daño resultaba anormal, en relación con el que debían soportar los demás ciudadanos¹⁶¹.

¹⁵⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Septiembre 25 de 1987. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo. En: Tomo Copiador No. 77, folio 317.

¹⁶⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6171 de Noviembre 22 de 1992. Consejero Ponente: Dr. Julio Cesar Uribe Acosta.

¹⁶¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6826. Consejero Ponente: Dr. Julio Cesar Uribe Acosta. En: COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.7096 de Abril 19 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

Por hechos similares, el máximo órgano condenó patrimonialmente al Estado por la destrucción de un inmueble vecino a la Segunda División del Ejército de Bucaramanga, como consecuencia de un atentado dinamitero, dirigido contra dicha sede, ya que *“el actor no estaba obligado a soportar ese daño antijurídico, a pesar de la legítima actuación del Ejército Nacional”*¹⁶².

Examinando lo anterior, podemos darnos cuenta como la jurisprudencia del Consejo de Estado, hacía referencia al resarcimiento de los perjuicios, cuando los daños sufridos por terceros, eran producto de los ataques que la guerrilla dirigía contra la fuerza pública. Esto resalta una especial importancia, ya que éste era el fundamento que utilizaba dicha autoridad para dar aplicación al daño especial en materia de terrorismo.

Pero en el año de 1989, sucedió un acontecimiento muy doloroso para el país, que hizo que el Consejo de Estado adoptara una novedosa jurisprudencia en materia de terrorismo: El atentado contra el entonces director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en Bogotá. Por este evento se presentaron varias demandas contra el Estado para que éste asumiera su responsabilidad patrimonial.

Una de ellas se presentó por la muerte de un peatón que falleció como consecuencia de la onda explosiva. En esta ocasión, la máxima autoridad administrativa explicó que era posible aplicar la responsabilidad por daño

¹⁶² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7096 de Abril 19 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

especial, aduciendo que el daño resultaba antijurídico, porque una persona o un grupo de éstas, no tenían por qué soportar los daños que generaba el actuar de la administración, aún, si era con motivo de la defensa del orden institucional frente a las fuerzas de la subversión. *“En estos casos, es lícito, pero ello no la libera de deber jurídico de indemnizar los daños que cause con tal motivo”*¹⁶³.

Una más de las condenas que debió asumir el Estado por este acontecimiento, se presentó por los perjuicios sufridos por un detective del mencionado Departamento Administrativo. En dicha sentencia se destaca que los daños soportados por el funcionario, fueron ocasionados por la explosión dinamitera que aguantó el edificio; considerándose que *“esa responsabilidad toma apoyo en la filosofía jurídica que informa la responsabilidad por daño especial y encuentra respaldo jurídico en el artículo 90 de la Constitución Nacional”*¹⁶⁴. Bajo esta misma orientación jurisprudencial, se condenó a la administración por la muerte de otros funcionarios¹⁶⁵ y civiles, y la incapacidad de un detective de la institución contra la que se dirigió el acto terrorista¹⁶⁶.

¹⁶³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia Septiembre 23 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

¹⁶⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9550 de Febrero 9 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

¹⁶⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10092 de Mayo 11 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta. COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10120 de Julio 27 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

¹⁶⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10249 de Agosto 24 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

Otro ejemplo en donde se sancionó al Estado para que respondiera patrimonialmente, fue el caso de la destrucción de una vivienda y de un establecimiento comercial contiguos a un cuartel de policía, como consecuencia de un ataque guerrillero contra aquella sede oficial. Aunque se destacó la ausencia de la falla de servicio, existía la obligación de reparar el perjuicio anormal y especial sufrido por los propietarios de esos bienes, pues éstos no estaban en la obligación de soportarlos¹⁶⁷.

Después del análisis de las citadas providencias, hemos llegado a la conclusión, que es entendible que con anterioridad a la década de los ochenta y por cuanto el riesgo no constituía un título de imputación a la fecha, se fallara con fundamento en el daño especial los casos en donde el Ejército ocasionaba perjuicios a los ciudadanos durante el enfrentamiento con los delincuentes¹⁶⁸. Lo que no es coherente, es la aplicación de esta figura jurídica a los daños causados a particulares, provenientes de actos terroristas dirigidos contra funcionarios estatales durante de la década de los noventa¹⁶⁹, puesto que el riesgo excepcional –figura que veremos a continuación- ya se encontraba consolidada y era para la época aplicada en los fallos del consejo de Estado.

¹⁶⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9008 de Junio 16 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes.

¹⁶⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Mayo 23 de 1973. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 524 y ss.

¹⁶⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8577 de Septiembre 23 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

Lo anterior indica que se ha presentado eventualmente una indistinta aplicación a estos dos sistemas jurídicos de responsabilidad estatal, cuando no es razonable tal apreciación, ya que si bien con anterioridad al reconocimiento de la teoría del riesgo, podía éste verse subsumido en la aplicación del daño especial, puesto que era el único medio por el cual se podía obtener indemnización por parte del Estado, cuando aquel obrará de forma legítima; no es lógico entonces hacerlo luego de la aplicación del riesgo, pues aunque los dos han justificado su razón de ser fundados en la equidad y en el principio de igualdad de las personas frente a las cargas públicas, lo cierto es que para la teoría del riesgo excepcional el título jurídico de imputación de daño es el riesgo mismo, y para el caso del daño especial lo es la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas. De ahí que concluyamos, que para el caso de los actos terroristas, no es adecuado la aplicación del régimen de daño especial.

c) El riesgo excepcional, un mecanismo de respuesta frente a los actos terroristas: En el derecho francés, la idea del riesgo como fundamento de responsabilidad encuentra diferentes aplicaciones, las cuales podemos agrupar en dos: Primero, desde el punto de vista del riesgo creado, porque si la administración ha creado un riesgo excepcional para sus servidores, exponiéndolos por razones del servicio (riesgo provecho), o para los particulares por el hecho de utilizar métodos o crear situaciones peligrosas (riesgo peligro), el Estado debe responder patrimonialmente sin que la víctima tenga que probarlo. Y en segundo lugar, desde la óptica de la noción del riesgo

social, el cual parte del principio de que existen riesgos inherentes a la vida en sociedad que deben ser asumidos por la sociedad en general¹⁷⁰.

Sin embargo, como ya lo habíamos mencionado, en materia de terrorismo, el Juez administrativo francés no permite, en ausencia de texto legislativo que así lo indique y a pesar de los límites que presenta la falla en el servicio, declarar patrimonialmente responsable al Estado, aplicando regímenes de responsabilidad objetiva.

Mientras que en nuestra jurisprudencia, la idea del riesgo, sí sirve como fundamento al régimen de responsabilidad por riesgo excepcional, el cual como ya se había visto, tiene ocurrencia cuando el Estado, en desarrollo de una obra o un servicio público, utiliza medios o recursos que exponen a los particulares o a sus bienes a una situación de naturaleza excepcional, la cual dada su gravedad, excede las cargas que normalmente deben soportar los mismos individuos como compensación de las ventajas que trae la prestación 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 haya habido falta del servicio”*¹⁷¹.

Bajo esta idea, podemos observar que la figura del daño especial no debe ser el fundamento de responsabilidad objetiva utilizado por la autoridad administrativa, para indemnizar a las víctimas de las acciones terroristas.

¹⁷⁰ PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Op. cit. Pág. 92

¹⁷¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 2744 de Febrero 2 de 1984. Consejero Ponente: Dr. Eduardo Suescún.

El régimen del riesgo excepcional ha sido frecuentemente utilizado por los tribunales administrativos, tal es el caso de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la muerte que sufrió un transeúnte como consecuencia del atentado que se llevo a cabo contra el director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en Bogotá. Se destaca en este caso que la causa eficiente del daño sufrido por los administrados fue la conducta legítima del Estado y que éste debía ser reparado en nombre de la solidaridad social, ya que generó una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas; estimando la Corporación, que el litigio plantado podía ubicarse entonces, en el régimen de responsabilidad por riesgo excepcional, puesto que se estructuró un *“riesgo de naturaleza excepcional, nacido en una acción del Estado en época de desorden público, de lucha contra las fuerzas ilegales, reaccionada o arremetida ciertamente por fuerzas contrarias al orden jurídico”*¹⁷².

De la misma manera, en el caso del atentado que le costó la vida al Magistrado Hernando Baquero Borda, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca condenó a la administración utilizando el régimen del riesgo excepcional, declarando que el Estado, *“al formular y ejercitar su política de choque contra la criminalidad, colocando a un funcionario en situación excepcional de quedar expuesto a las represalias de los grupos perseguidos, podía y debía exigir de éste el cumplimiento estricto de sus deberes como Juez, pero lo colocaba*

¹⁷² Ver el pronunciamiento del Tribunal de Cundinamarca en: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8577 de Septiembre 23 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

*entonces en una situación de riesgo excepcional, la que realizada en un desafortunado siniestro debía indemnizarse*¹⁷³.

A pesar de que la mayoría de las sanciones patrimoniales contra el Estado, en ausencia de falla del servicio, han sido pronunciadas con base en la figura del daño especial, existen eventos en los cuales el Alto Tribunal ha utilizado la idea del riesgo en materia de terrorismo, por considerarlo acertadamente el régimen adecuado.

Como por ejemplo, el caso en que se condenó al Estado por la muerte de una persona, como consecuencia de un ataque dinamitero que dirigió un grupo subversivo contra fuerzas del orden en la localidad de Lebrija. Sobre el particular se estimó que dicho ciudadano fue sometido a soportar un riesgo de carácter excepcional, el cual no estaba en la obligación de soportar. *“Riesgo este que fue creado por la actividad desarrollada por la fuerza policial en cumplimiento de la restauración del orden público, que vio alterado por los atentados dinamiteros perpetrados por grupos criminales del sector”*¹⁷⁴. El Consejo de Estado consideró que al desplazarse los uniformados por una vía carretable tan cerca de los particulares, en condiciones que implicaban un inminente peligro, se expuso a éstos a experimentar una situación de naturaleza anormal, que quebrantaba de por sí, el principio de igualdad frente

¹⁷³ Ver el pronunciamiento del Tribunal de Cundinamarca en: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10096 de Marzo 23 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

¹⁷⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10648 de Enero 22 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

alas cargas públicas. Complementando su razonamiento, dicha Corporación manifestó:

Bajo dicha concepción, entonces, puede decirse sin equívoco alguno que eventos como el estudiado encuadran en la teoría que admite la responsabilidad estatal sin culpa, la cual constituye uno de los fundamentos de la responsabilidad patrimonial de la administración, y que tiene plena aplicación cuando las instituciones en ejercicio de sus misiones, vale decir en el control de las organizaciones criminales, aunque actúe dentro de los cánones del buen servicio, si crea una situación anormal y excepcional para la población civil que le genere un daño es justo que el Estado repare el menoscabo patrimonial que le irrogó a los ciudadanos¹⁷⁵.

También se condenó a la administración utilizando la idea del riesgo excepcional, por un ataque de las fuerzas subversivas contra un particular que desempeñaba una misión oficial por órdenes del Ejército, sin que entre estos existiera vinculación legal o contractual. Resultó comprometida la responsabilidad de la administración en este caso, pues teniendo conocimiento la autoridad de la existencia de un orden público beligerante en la zona, sometió a la víctima a un riesgo excepcional, en los siguientes términos:

En un Estado Social de Derecho, no se está obligado a soportar, aunque medie una relación contractual entre el beneficiario del servicio y el prestatario del mismo, relación jurídica ésta que en manera alguna puede comportar el sometimiento de una persona, llámese particular, contratista o conductor e incluso soldado, al evidente riesgo de muerte, máxime si se considera que es al Ejército de la República a quien compete velar por la seguridad de todos los ciudadanos y de quien se espera la protección adecuada que la Constitución ordena¹⁷⁶.

¹⁷⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10648 de Enero 22 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹⁷⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12043 de Febrero 5 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

Así las cosas, vemos como este régimen es el adecuado para resarcir los perjuicios irrogados provenientes de confrontaciones del Estado con grupos violentos, en donde es común que estos últimos perpetren con ocasión de los ataques, actos de terror sobre la población civil. La presencia y despliegue de la actividad estatal en los mencionados eventos puede de por sí exponer a los ciudadanos a la concreción de un riesgo que para el estudio se puede traducir en ser víctimas potenciales de atentados terroristas, por tal motivo y de manera igualmente excepcional se ha reconocido bajo estos presupuestos la responsabilidad administrativa, debido al desarrollo de actividades legítimas tendientes a velar por el cuidado de la ciudadanía pero que en igual forma pone en peligro a sus protegidos.

La Corte Constitucional ha confirmado el anterior sentido de adecuación, sosteniendo que es justificable y admisible la responsabilidad sin culpa proveniente de un riesgo de naturaleza excepcional, cuando el riesgo es creado por la misma administración como en el caso de la misión estatal de combatir el terrorismo¹⁷⁷.

Vale la pena recalcar que aún cuando consideramos que la presente teoría de responsabilidad estatal es la adecuada, para ser aplicada sobre los actos de terrorismo, sólo es dable utilizarla de manera excepcional, cuando se ajusta a los supuestos antes mencionados. De lo contrario no se puede hablar de la existencia de un nexo causal entre la administración y el perjuicio causado a

¹⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia No. C-197 de 1993 (mayo 20). Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. En: Gaceta de la Corte Constitucional, Tomo 5. Págs. 177 a 201.

las víctimas; situación que se presenta en la mayoría de los casos. De modo tal que el Consejo de Estado se ha abstenido de condenar a la administración, negado las pretensiones de las demandas, argumentando que no se configura el régimen del riesgo excepcional.

Tal es el caso de una sociedad minera que demandó a la Nación por los daños que la guerrilla causó a su maquinaria, equipos e instalaciones de su propiedad. En este evento se señaló, que cuando un atentado es indiscriminado y tiene como fin sembrar pánico y desconcierto social, no es posible que se de la responsabilidad estatal, ya que se trata de *“un acto sorpresivo en el tiempo y en el espacio, planeado y ejecutado sigilosamente, y por lo mismo, en principio imposible de detectar por los organismos encargados de la seguridad pública”*; pues a pesar de que el Estado tiene una función preventiva y sancionadora en relación con los hechos punibles, deberes que le son obligatorios e irrenunciables, no puede concluirse por esto que aquel deba responder indefectiblemente y bajo toda circunstancia. También se indicó que como el Estado no autoriza, ni patrocina los daños perpetrados por la subversión, así como tampoco lo representa bajo ningún aspecto, ya que son grupos que se encuentran al margen de la ley, y por lo tanto son sus opositores, no debe éste consecuentemente aceptar su responsabilidad, a menos que se dé la realización de un riesgo creado lícitamente por éste, que tenga el carácter excepcional, en relación con quien resulte afectado¹⁷⁸.

¹⁷⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8490 de Enero 27 de 2000. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros. El anterior criterio jurisprudencial ha sido reiterado por la Sala en repetidas ocasiones, y especialmente en las siguientes providencias: COLOMBIA, CONSEJO DE

En igual forma, la alta Corporación, se negó a declarar la responsabilidad del Estado por riesgo excepcional, en el caso donde se realizó un atentado terrorista que afectó a un grupo de personas en la ciudad de Cali. En éste se argumentó que la imputabilidad de la administración debía surgir de la creación de un riesgo que fuera considerado excepcional, en la medida en que se pusiera en peligro a un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de su actividad protectora de la comunidad; pues es *“la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado”*. Sin embargo, de las pruebas que se practicaron se desprendió con claridad que se trató de un atentado terrorista dirigido indiscriminadamente contra habitantes de Cali, cuyo objetivo no era la afectación de personas o establecimientos específicos, sino la alteración del orden público, y como lo ha precisado varias veces el Consejo de Estado, los atentados terroristas dirigidos indiscriminadamente contra la población resultan imprevisibles para las autoridades públicas, a menos que se hayan producido amenazas previas que permitieran adoptar oportunamente medidas de protección. No existe, entonces, en estos casos, un riesgo concreto y excepcional que afecte a un

ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11297 de Febrero 15 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12508 de Mayo 21 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros, COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10731 de Febrero 8 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque. En: Anales del Consejo de Estado Tomo 171. Págs. 80 a 91; Tomo copiator No. 389, folios 120 a 138.

grupo específico de ciudadanos, creado por la misma administración en cumplimiento de sus funciones¹⁷⁹.

De forma equivalente se negaron las pretensiones de la demanda que contra la administración se pretendía por los daños sufridos en el inmueble de una familia como resultado de la explosión de un carro-bomba en Bogotá el día 20 de Mayo de 1990. En éste se consideró que a pesar del deber que tienen las autoridades de *‘proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes’*, el cual está conectado con el artículo 90 según la cual *‘El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputados, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas’* ninguno de los dos es de aplicación absoluta, puesto que hay que determinar los elementos que influyeron para elaborar un juicio de responsabilidad. Porque como hemos advertido, la teoría se ha de aplicar de manera excepcional, es decir, para que se le impute responsabilidad al Estado, la conducta del tercero no se puede considerar como ajena a la actividad administrativa; pues como se sabe el hecho exclusivo de un tercero es eximente de responsabilidad extracontractual, de ahí que se deba determinar la injerencia del Estado o la relación que pueda existir entre el acto terrorista y la actividad riesgosa generada por la administración, ya que cuando ésta existe -si bien es cierto que la producción del daño lo causa un tercero- el Estado en el cumplimiento de sus funciones es el generador del riesgo de ese daño para los ciudadanos.

¹⁷⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11585 de Agosto 10 de 2000. Consejero Ponente: Dr. Alíer E. Hernández Enríquez.

El Consejo de Estado ha venido manejando el tema de los daños por actos terroristas, bajo la consideración y análisis del objetivo del ataque generador del perjuicio. Dejando establecido que sólo en aquellos casos en los cuales el acto se dirija contra *“un establecimiento público, o contra un alto funcionario del Estado o de otro Estado acreditado en el nuestro, o contra un cuartel o destacamento de la fuerza pública, en fin, una institución, una persona o un elemento que represente de cualquier manera al Estado Colombiano, podrá imputarse responsabilidad y deber de responder por el detrimento de terceros”*¹⁸⁰.

Llega entonces dicha corporación, a la conclusión que los actos terroristas por sí solos o por su naturaleza no determinan *‘una suerte de responsabilidad objetiva del Estado’*. Más bien, de aquellos, es de donde debe establecerse un vínculo causal (material y de imputación jurídica) con los daños, para que se haga viable un juicio de responsabilidad administrativa. Además de dejar claro que en un país de inseguridad colectiva, como el nuestro *“corresponde a todos velar por su seguridad y correr con el grado de riesgo que a todos se impone por igual”*¹⁸¹.

¹⁸⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12951 de Octubre 31 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹⁸¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12951 de Octubre 31 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

4.5 RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO

Independientemente de enmarcarse la posición de las víctimas dentro de los supuestos jurídicos de responsabilidad estatal, la administración ha socorrido a las víctimas del terrorismo, situación que ha hecho creer al común que el Estado es responsable de todo acto de terror sufrido por la población. La razón de ser del presente capítulo es determinar bajo que título el Estado presta apoyo a las víctimas de este flagelo.

Cuando la administración brinda asistencia en materia de salud, de vivienda, educativa y de crédito a las víctimas del terrorismo lo hace por medio de disposiciones legales; gracias a estas normas los perjudicados pueden obtener estos beneficios. Vimos que en desarrollo del Decreto 1793 de 1992, el cual establecía el Estado de Conmoción Interior en el país, fue expedido el Decreto 444 de 1993, abriendo paso a este tipo de normatividad y definiendo a su vez como víctimas de la violencia a las personas afectadas directamente por atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos.

De ahí en adelante el Gobierno Nacional se ha visto en la necesidad de tomar medidas específicas de apoyo a las víctimas de los atentados terroristas, debido al incremento de la violencia y por ende de los perjudicados con dichos atentados. La norma más significativa en esta materia en la actualidad y que estudiaremos, es la Ley 418 de 1997.

Los cimientos de estos mecanismos podemos encontrarlos en el artículo 46 transitorio de la Constitución Nacional, el cual dispuso el funcionamiento de un Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (hoy Red de Solidaridad Social), con el objeto de financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana, situación que evidencian hoy las víctimas del terrorismo ya que sufren daños graves tanto en su integridad física como en su patrimonio, por tal motivo que sean considerados dentro de los sectores vulnerables de la población y puedan gozar de protección especial por parte del Estado.

Dicho Establecimiento Público adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁸², tiene como finalidad adelantar programas para contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas que se han visto afectadas por la violencia; aclara la disposición bajo análisis, que en desarrollo de los mandatos constitucionales corresponde al Estado colombiano, dictar medidas que brinden a las víctimas asistencia humanitaria y medica, así como apoyo económico para la reparación de los daños causados por tales acciones.

El problema planteado perfila su solución en el respaldo constitucional del cual goza todo Colombiano; sin embargo su soporte a diferencia del estudio antecedente no reposa en el artículo 90 que hace referencia a la responsabilidad del Estado; el fundamento de estas disposiciones legales radica principalmente en el artículo 13 de la Carta Política, en donde se

¹⁸² COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 368 de 1997. "Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social". Diario Oficial No. 43037 de Mayo 8 de 1997.

manifiesta que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y como vimos, estas víctimas se encuentran comprendidas dentro de este grupo de individuos.

Los ataques contra la población civil y la destrucción de municipios son algunas de las situaciones más dramáticas que en la actualidad vive el país a causa de los actos terroristas, dicha situación, requiere de un apoyo para la reconstrucción de la infraestructura social y comunitaria de aquellos lugares que han resultado agraviados por estos actos. Siguiendo los lineamientos de la Constitución Política y la legislación Colombiana, así como los del Plan Nacional de Desarrollo, es por parte de la Red de Solidaridad Social que se presta esta ayuda, con recursos apropiados por las correspondientes leyes anuales del presupuesto; gran parte de los recursos que moviliza la Red, son ejecutados en convenios interinstitucionales por otras entidades como son el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Instituto Nacional de Vivienda Urbana INURBE, el Sistema Nacional de Aprendizaje SENA, entre otros, siempre con la asignación anual de un rubro específico en el Presupuesto General de la Nación, esto de conformidad con el artículo 366 de la Carta Política, el cual indica que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación¹⁸³. Dicha ayuda se presta mediante la entrega a la víctima de una suma determinada de dinero por concepto de asistencia

¹⁸³ Programa para la atención a las víctimas de la violencia. Red de Solidaridad Social de la República de Colombia. En: <http://red.gov.co>.

humanitaria, gastos funerarios, pérdida de bienes, ofreciendo créditos asistencia educativa y atención social, como se explicó, por un monto limitado.

La ley en comento entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros, y dictamina que es en desarrollo del principio de solidaridad que las víctimas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal, la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes han sido menoscabados. Especifica igualmente, la asistencia que la Nación o las entidades públicas deben prestar a las víctimas de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno y que su desarrollo y el de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento alguno de responsabilidad por parte de la Nación o de la respectiva entidad, por los perjuicios que tales actos hayan causado¹⁸⁴.

Teniendo claro el fundamento constitucional bajo el cual se desarrollan estos preceptos, observemos lo que la Corte Constitucional ha dicho al respecto:

El artículo primero constitucional funda el Estado colombiano en la solidaridad. Ello es un desarrollo de los conceptos de justicia y democracia participativa, consagrados ambos en el Preámbulo y en el artículo segundo

¹⁸⁴ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 418 de 1997. “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 43201 de Diciembre 26 de 1997.

de la Carta. En primer lugar, la expresión de un orden justo aparece tanto en el Preámbulo como en los fines esenciales del Estado (...) Es gracias a la solidaridad que se puede arribar a la dignidad (...) Luego la solidaridad es un deber constitucional de todos, que aspira a lograr la materialización de los valores fundamentales de la justicia y la dignidad¹⁸⁵.

De la misma forma esta Corporación en diversos pronunciamientos le ha dado pleno respaldo a la existencia de estas medidas afirmando que un Estado Social de Derecho debe tener como objetivo el combatir las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección, señalando que el Estado de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad, deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna¹⁸⁶ y que corresponde a la autoridad pública encontrar las alternativas jurídicas para garantizar su ejercicio.¹⁸⁷

Con un mayor acercamiento al tema, la Corte ha ratificado¹⁸⁸ el sentido de estas disposiciones arguyendo que las víctimas de los atentados terroristas, encajan dentro de la clase de personas que se encuentran disminuidas en aspectos físicos, psíquicos o económicos y que en desarrollo del principio de la solidaridad y del derecho a la igualdad es lógico promover la creación o funcionamiento de múltiples instituciones o mecanismos de beneficencia o solidaridad social para atenuar o reparar su lamentable situación, complementa diciendo que:

¹⁸⁵ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-575 de 1992.

¹⁸⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-426 de 1992.

¹⁸⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-533 de 1992.

¹⁸⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. En: Gaceta de la Corte Constitucional, Tomo 5. Págs. 177 a 201.

Tanto el principio de la solidaridad, el cual a su vez, es un deber, como el derecho a la igualdad, con la consiguiente discriminación positiva, para el logro de la verdadera igualdad, son el fundamento constitucional para que el Estado a través de normas, conceda una asistencia humanitaria especial a las víctimas de los actos de violencia y maldad, ejecutados por las organizaciones guerrilleras y la delincuencia organizada¹⁸⁹.

Por otra parte, y con el fin de terminar la exposición del presente tema, el citado fallo hace claridad en el sentido de que el no reconocimiento de responsabilidad en este tipo de asistencia, no desconoce el mandato constitucional del inciso 1o, del artículo 90 de la Constitución Política, puesto que no se impide que a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se defina lo relativo a la existencia o inexistencia de la responsabilidad que pueda corresponderle a determinado sujeto público, por los perjuicios recibidos por las víctimas del terrorismo.

Vale aclarar que la disposición legal estudiada -ley 418 de 1997-, ordena que ante la eventual condena que pueda sufrir la Nación o las entidades públicas, como consecuencia de atentados terroristas, se debe deducir del monto de los perjuicios que se liquiden de las sumas entregadas a dichas víctimas; esto porque el fin de la indemnización es únicamente el de compensar más no el de enriquecer al afectado.

Lo anterior no es excusa claro está, para que se escuden responsabilidades jurídicas por parte de las entidades estatales so pretexto de la práctica del aludido principio, pues como sabemos, cuando al Estado se le impute la

¹⁸⁹ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-193 de 1993. Aquí se señala que estos derechos también emergen de los preceptos constitucionales : 1o. 2o., 5o, 11, 12, 13, 16, 22, 25, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 58, 60, 67, 70, 85 y 86 de la Carta Política.

causación de un daño antijurídico será llamado a reparar patrimonialmente la totalidad del perjuicio que haya irrogado.

4.6 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ANTE LOS ACTOS TERRORISTAS.

El reconocimiento de la responsabilidad estatal objetiva no implica, el desconocimiento de la responsabilidad civil o patrimonial en la que pudieran haber incurrido los funcionarios públicos por este tipo de actos; esto cuando exista un daño y una relación causal con la acción dolosa o culposa de aquellos.

Lo anterior porque en términos de la Constitución política¹⁹⁰ y la Ley¹⁹¹, para efecto de la responsabilidad civil, los funcionarios públicos responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios que hubieran causado, si en el desempeño de sus funciones incurrieron en dolo o culpa, lo que naturalmente recae sobre los funcionarios involucrados en fallos en contra de la Nación por atentados de terrorismo, en donde se demuestre que obraron con este tipo de conducta.

¹⁹⁰ COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá: Editorial MEJORAS, 2000. Artículo 90. Pág. 22. El inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Nacional dice lo siguiente: “*en el evento de ser condenado el estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.*”

¹⁹¹ COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 678 de 2001. “Por la cual se reglamenta de determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del estado a través del ejercicio de la acción de repetición”. Diario Oficial No. 44509 de Agosto 4 de 2001. Pág.15.

Consideramos pertinente esbozar el conflicto que han vivido las víctimas del terrorismo en su intento de lograr la reparación, debido a las limitaciones a que han estado sujetos una vez encauzadas las pretensiones resarcitorias en una u otra jurisdicción, y por los contradictorios fallos que al respecto se han pronunciado; para ello, estudiaremos lo que al respecto ha dicho nuestra jurisprudencia especializada en la materia.

El Consejo de Estado no ha sido homogéneo en la definición del tema, prueba de ello son las diferentes posiciones que ha adoptado frente a éste. En varias oportunidades se ha aceptado que el demandante que se ha constituido en parte civil en un proceso penal contra un funcionario, no pueda encauzar esas mismas pretensiones contra la entidad pública, pues de ser así se estaría enriqueciendo en forma indebida al solicitar una doble indemnización por el mismo daño; y se ha dicho que esto atentaría no sólo contra la seguridad jurídica de las partes sino que, comprometería la figura de la cosa juzgada. A pesar de lo anterior, dentro de esa tesis, se ha formulado una excepción, la cual permite al accionante demandar ante el Juez administrativo, únicamente, cuando el Juez penal, de oficio, haya hecho esa condena, pues no podría aplicársele en ese sentido la sentencia a la víctima, en la medida en que ésta no accionó ni elevó ninguna petición resarcitoria, lo que significa que dicha condena se le estaría imponiendo sin su consentimiento¹⁹².

¹⁹² En este sentido se han proferido las siguientes sentencias: COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7750 de Junio 10 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta En: Gaceta Jurisprudencial, No. 8, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.82 y ss; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7793 de Octubre 26 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8201 de Septiembre 24

La otra tesis de esta Corporación sostiene en cambio, que el demandante que se ha constituido en parte civil, podrá pretender igualmente la acción contra la entidad pública, ya que el pronunciamiento del Juez penal se limitaría a examinar la conducta del procesado, mientras que el Juez administrativo estudiaría la conducta de las entidades conforme a los criterios que gobiernan el derecho público¹⁹³. Sin embargo en varias decisiones advierte que una vez constatado por Juez penal que los perjudicados habían instaurado alguna acción patrimonial, aquél deberá abstenerse de imponer la condena al pago de perjuicios. De igual modo sostiene que si en el proceso penal se había satisfecho la condena por el responsable y el demandante así mismo tiene éxito ante la justicia administrativa, se debe aceptar la excepción de pago parcial y descontar la suma inicialmente reconocida.

de 1993. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7978 de Agosto 20 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7369 de Abril 27 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8999 de Noviembre 21 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo B; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12124 de Noviembre 19 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12407 de Febrero 8 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

¹⁹³ Sobre esta posición obsérvese: COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10150 de Mayo 15 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10254 de Junio 5 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11763 de Febrero 12 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque; COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10865 de Agosto 31 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

El tercer planteamiento se encamina a determinar, que en el evento en que el funcionario no indemnice a las víctimas en el proceso penal, la entidad pague la totalidad del perjuicio¹⁹⁴.

Ahora bien, para evitar las contradicciones antes expuestas y con el propósito de armonizar las diferentes posiciones, el Consejo de Estado en pronunciamientos recientes¹⁹⁵, ha rectificado y precisado su pensamiento, disponiendo que quien se ha constituido en parte civil dentro de un proceso penal, igualmente puede demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con el fin de perseguir la plena indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima, cuando resulte afectada ya sea por culpa grave, dolo del agente ó falla del servicio. En todo caso la entidad demandada se verá obligada a pagar la totalidad de la indemnización impuesta por el Juez administrativo, salvo que la entidad pruebe en el proceso ó al momento de pagar el monto de la condena, que el funcionario citado en el proceso penal, pagó totalmente la suma tasada por el Juez penal, ó si esta fuera parcial, la entidad debe descontar la suma cubierta por aquél.

Por su parte, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 78 del Código Contencioso Administrativo y sostuvo que en desarrollo de la norma los

¹⁹⁴ Al respecto ver: COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7845 de Abril 1 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Julio Cesar Uribe Acosta.

¹⁹⁵ Ver por ejemplo: COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 13538 de Octubre 25 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús Maria Carrillo Ballesteros y COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12953 de Octubre 25 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús Maria Carrillo Ballesteros.

perjudicados pueden demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no sólo a la entidad causante del perjuicio, sino al funcionario o a ambos. Pero en cuanto a la efectividad de la responsabilidad del funcionario, armonizó la disposición en mención con el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución y estimó que los afectados no pueden reclamar directamente del funcionario la indemnización por el daño, garantizando con ello, de un lado, la reparación al perjudicado, porque queda debidamente asegurado con el respaldo patrimonial del Estado, y de otro, se consigue que pueda establecerse dentro del proceso el dolo o la culpa grave del funcionario en los hechos dañosos, para efectos de la acción de repetición¹⁹⁶. No obstante, dicha Corporación previó la excepción de demandar directamente al funcionario, solamente cuando el afectado ejercite en su contra la acción civil dentro del proceso penal, para lo cual sostuvo:

De acuerdo con el régimen de responsabilidad del Estado y de sus agentes, estatuido por el artículo 90 de la Carta Política, el Estado, como titular del servicio o función pública, es quien tiene la obligación principal de reparar completamente la lesión antijurídica causada. Por lo tanto, el particular lesionado no está autorizado para exigir directamente al agente el pago por los perjuicios causados, pues el Estado quien, luego de reparar el daño tiene el deber constitucional de repetir contra éste. En este sentido el régimen de responsabilidad de los agentes judiciales, definido por la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de la administración de justicia- no admite la posibilidad de que el particular perjudicado demande directamente al funcionario o empleado judicial, para que éste responda patrimonialmente por el daño antijurídico causado por su conducta, ya que únicamente el Estado está legitimado para comprometer la responsabilidad de sus agentes. En principio, el Estado es quien debe asumir dicha responsabilidad, pues es él quien tiene la potestad jurisdiccional y, sólo en caso de que exista dolo o culpa grave del agente judicial podrá repetir contra éste. El único evento en que es permitido que el funcionario o empleado judicial responda directamente con su patrimonio frente al perjudicado, es cuando se ejercita en su contra la acción civil dentro del proceso penal, lo cual es razonable pues en este caso la responsabilidad

¹⁹⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-430 de Abril 12 de 2000.

civil del agente es consecuencia del daño causado por la comisión de una conducta punible y no sólo por su actuación como autoridad pública¹⁹⁷.

Así las cosas, al demandante no se le puede de ninguna manera negar la oportunidad de accionar ante la jurisdicción contenciosa la reclamación de los daños que no le fueron reconocidos en la jurisdicción penal, pues las autoridades deben garantizar la reparación de la indemnización a que tenga derecho el afectado. Sobre el particular la Corte Constitucional indicó que la reparación debe ser integral, reiterando el derecho que tienen las víctimas a constituirse en parte civil y la obligación del Juez para pronunciarse sobre los perjuicios ocasionados por el delito, todo ello en desarrollo de los principios generales de la eficacia jurídica de los intereses tutelados por la Constitución Política. *“En consecuencia, si en un caso particular la víctima o sus causahabientes estiman que el Juez civil no incluyó en la liquidación de los perjuicios otros factores como los daños morales, obviamente pueden procurar que la indemnización sea efectivamente integral acudiendo a los medios que el ordenamiento jurídico establezca para el efecto”*¹⁹⁸.

Finalmente, hemos visto como los actos de terrorismo se enmarcan en dos teorías de responsabilidad estatal ya existentes, de ahí sea cómodo colegir que los funcionarios que se vean involucrados en pronunciamientos de este carácter, en donde su conducta pueda ser calificada como dolosa o culposa se les aplique el tratamiento jurídico que se expuso en el presente título, debiendo responder patrimonialmente por sus actos ante el Estado, mediante la acción

¹⁹⁷ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-100 de Enero 31 de 2001.

¹⁹⁸ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-163 de Febrero 23 de 2000.

de repetición en primer término, pero, si el obrar del funcionario que culminó en un condena contra la Nación, fuese una conducta delictiva, podrá exigirle el perjudicado la indemnización del perjuicio causado directamente, con las prerrogativas estudiadas a fin de que se le garantice a la víctima la reparación del daño, en donde medió el comportamiento reprochable de un agente estatal.

El propósito de la aplicación de las normatividades antedichas es la de evitar desangrar las arcas del Estado por culpa de agentes inescrupulosos a su servicio, los que con su desempeño contrarían los cometidos estatales y en el caso bajo estudio facilitan de algún modo la perpetración de crímenes como el terrorismo, de ahí que el propio Estado persiga el patrimonio de aquellos, y le sea permitido a las víctimas en los casos en que las conductas de los funcionarios sean punibles, dirigir por ambos frentes -la justicia penal y la administrativa- la reparación de los perjuicios causados con estos actos, si a ello hubiere lugar y con las salvedades antes enunciadas, con el propósito de que se garantice la reparación sin que ésta sea excedida o doblemente cancelada.

El patrimonio público es sagrado y se encuentra instituido para ser una herramienta en la consecución del bien común y no para sufragar de modo alguno las conductas abusivas y negligencias de los agentes estatales, esta es pues la razón de ser de la existencia de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios del Estado.

CONCLUSIONES

No se puede considerar al Estado Colombiano responsable patrimonialmente de todos los actos terroristas cometidos en el país, pues salvo las situaciones excepcionales reconocidas por la jurisprudencia, el tercero causante del perjuicio es quien se encuentra en el deber jurídico de reparar el daño ocasionado.

Por regla general, no se le pueden atribuir consecuencias jurídicas al Estado por la comisión del delito de terrorismo, ya que quien es merecedor del reproche de estas perpetraciones es precisamente quien las ejecuta, el causante directo del perjuicio y lógicamente directo responsable de los daños ocasionados, y contra quien el Estado lucha día a día con el fin de cumplir sus cometidos estatales, lo que no es óbice para que el Estado en la medida de sus posibilidades, socorra a las víctimas en aras del principio de solidaridad social, sobre el cual todos tenemos un compromiso de participación activa.

Podemos afirmar que el Estado únicamente será responsable patrimonialmente por los daños causado como consecuencia de actos terroristas, en la medida de que cree un riesgo, el cual ponga a sus administrados en condición de ser objetivos de estos atentados, o cuando a pesar de tener conocimiento de la realización de los mismos, no actué para evitarlo.

La actividad generadora de riesgo se cumple en provecho de la colectividad, pero en el caso bajo estudio expone a los particulares a ser víctimas de un ataque por parte de terceros, así las cosas, el daño tiene el carácter de antijurídico e impone al Estado la obligación de resarcirlo, exonerándose la administración sólo cuando la participación del terrorista sea la causa exclusiva del daño, es decir, cuando éste se produzca sin ninguna relación con la actividad administrativa, rompiendo el nexo o vínculo de causalidad entre el Estado y el perjuicio causado.

Es justificable y admisible la responsabilidad sin culpa proveniente de un riesgo de naturaleza excepcional cuando ese riesgo es creado por la misma administración, como en el caso del cumplimiento de la misión estatal de combatir el terrorismo, pues en confrontaciones del Estado con grupos violentos es común que estos últimos perpetren con ocasión de los ataques, actos de terror sobre la población civil, por ello de forma excepcional se ha reconocido bajo estos presupuestos la responsabilidad administrativa, debido al desarrollo de actividades legítimas tendientes a velar por el cuidado de la ciudadanía pero que en igual forma ponen en peligro a los ciudadanos.

Generalmente no le atañe a título falta en el servicio responsabilidad a la administración por los actos terroristas dada la imprevisibilidad de los mismos, excepto, cuando por la naturaleza de los objetivos se entiende que sobre ellos debía ejercerse una protección especial o cuando la víctima, o los mismos terroristas, han puesto en conocimiento de las autoridades la realización de estos actos y sin embargo no se presta el servicio requerido.

La figura del riesgo es la más aceptable o si se quiere adecuada para responder por este tipo de actos, aún cuando la falla continua siendo el régimen común de responsabilidad, debe mediar el factor de la previsibilidad sobre estos actos, en tanto que el riesgo por si mismo responde directamente por el daño que se cause con motivo de la actividad terrorista, siempre que sea dirigido contra blancos -personas o edificaciones- estatales.

La naturaleza del riesgo guarda a nuestro parecer un mayor arraigo con la actividad terrorista, claro está, que según el factum de cada proceso y bajo el conocido principio del iura novit curia, el juez natural del caso hará la adecuación al régimen correspondiente, sin limitarse o circunscribirse exclusivamente a las normas legales citadas en la demanda como fundamento jurídico, pues goza de libertad para aplicar normas diferentes a las aducidas, con el fin de darle prevalencia al derecho sustancial.

Es entendible que cuando el riesgo no constituía un título de imputación, se fallara con fundamento en el daño especial casos por terrorismo, y como a la fecha deben ajustarse éstos, a la teoría del riesgo excepcional.

Existe un gran progreso en materia jurisprudencial en nuestro país, el cual permite que a la fecha se goce de una amplia estructuración, acorde con nuestras realidades políticas y sociales, se observó un gran avance en la jurisprudencia administrativa Colombiana frente a la francesa, sobre la

aplicación de la responsabilidad objetiva, puesto que este sistema, se utiliza en nuestra jurisprudencia para indemnizar a las víctimas de acciones terroristas, y bajo el régimen francés únicamente puede realizarse este tipo de indemnizaciones mediante la aplicación de la falla del servicio.

Las figuras de la falla del servicio y del riesgo excepcional son los únicos medios en Colombia bajo los cuales es viable establecer responsabilidad administrativa como consecuencia de atentados terroristas; puesto que son teorías en donde se encuentran los requerimientos necesarios, para determinar la posible existencia de un nexo causal entre el daño ocasionado y la administración por estos hechos; de esta forma, reunidas las especificaciones de uno de ellos, es posible imputar o atribuir las consecuencias jurídicas al Estado de ese daño considerado antijurídico. Se observó a su vez como el reconocimiento de la responsabilidad objetiva no implica el desconocimiento de la responsabilidad patrimonial en la que pudieran haber incurrido los funcionarios públicos.

La falla del servicio constituye la violación de un contenido obligacional al que está sujeto el Estado, presentándose mediante una conducta reprochable de la administración; a diferencia de las teorías del daño especial y el riesgo excepcional, pues son sistemas basados esencialmente en el daño que objetivamente ha sufrido el ciudadano. El primero de éstos fundado sobre el menoscabo de un derecho, causado sin falta por la administración y el segundo, sobre el riesgo anormal a que el Estado expone sus administrados;

en ambos casos dando origen al rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.

La teoría de servicio público es la noción clave para caracterizar la actividad estatal, pues siendo más los servicios con mayor frecuencia se presentan más perjuicios, de ahí la importancia de la apreciación del funcionamiento del servicio administrativo para efecto de facilitar el ámbito de su desenvolvimiento y por ende de su responsabilidad.

El presupuesto de la responsabilidad estatal, es un Estado de derecho, pues se funda sobre el principio de legalidad como limitante del poder administrativo, así, es concebible que el Estado se encuentre frente a la obligación de reparar patrimonialmente, por medio de una indemnización, como sujeto de responsabilidad extrapatrimonial.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA NACIONAL:

BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro. Responsabilidad Extracontractual del Estado, Primera Edición. Bogotá: Grupo Editorial Leyer, 1991.

DONADO CORREA, Carlos. La Responsabilidad del Estado. Bogotá: Editorial Santa Fe, 1943.

FORERO DE OSORIO, Martha Helena. La Responsabilidad del Estado por Falla en el Servicio. Bogotá: Editorial Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario, 1985.

GARCÍA OVIEDO, Carlos; MARTÍNEZ USEROS, Enrique. Derecho Administrativo, Tomo III. Buenos Aires, 1967.

GUERRERO CASTRILLÓN, Ana Carolina. Terrorismo Hecho Jurídico Contemporáneo. Bogotá: Editorial UNIVERSIDAD JAVERIANA, 1990.

GÓMEZ CARDONA, Efraín. La Responsabilidad del Estado en la Constitución de 1991. Bogotá: Editorial Dike, 1995.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II. Bogotá: Edición Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

HENAO, Juan Carlos. Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia. Evolución Jurisprudencial 1864 - 1990. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1991.

HENAO, Juan Carlos. El Daño: Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1998.

HOYOS DUQUE, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá: Editorial Temis, 1984.

LÓPEZ MORALES, Jairo. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Ochenta años de Jurisprudencia, Tercera edición. Bogotá: Editorial Lex, 1984.

LÓPEZ MORALES, Jairo. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 1997.

MARTÍNEZ RAVÉ, Gilberto. Responsabilidad Extracontractual en Colombia. Bogotá: Editorial Temis, 1998.

MELO ACOSTA, Fernando. La Responsabilidad Objetiva de la Administración. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, 1991.

PAREJA, Carlos. Derecho Administrativo Teórico y Práctico. Bogotá: Editorial El Escolar, 1959.

PELÁEZ GUTIERREZ, Juan Carlos. Reflexiones sobre los fundamentos de la Jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materia de actos de terrorismo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2000.

PENAGOS, Gustavo. Fundamentos del Derecho Administrativo. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1993.

RAMÍREZ R, Jorge Octavio. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado por atentados terroristas. Responsabilidad Civil y del Estado. Revista del Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado. No. 11. Medellín: Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Agosto 11 de 2001.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Temis, 1981.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo: General y Colombiano, Tercera edición. Bogotá: Editorial Temis, 1985.

SÁA VELASCO, Ernesto. Principios de Derecho Constitucional. Editorial Publicación Universidad del Cauca, 1969.

SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, 1977.

SARRIA, Eustorgio Mauricio. Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Ceida, 1978.

TAMAYO, Mario. Metodología Formal de la Investigación Científica. Cali: Editorial Comes S.A., 1997.

TAMAYO JARAMILLO, Javier. De la Responsabilidad Civil, Tomo I, Volumen 2. Bogotá: Editorial Temis, 1989.

TAMAYO JARAMILLO, Javier. La Responsabilidad del Estado. Bogotá: Editorial Temis, 1997.

TAMAYO JARAMILLO, Javier. La Responsabilidad del Estado. El riesgo excepcional y las actividades peligrosas. El daño antijurídico (Const. Pol., art. 90). Bogotá: Editorial Temis S.A., 2000.

DOCTRINA INTERNACIONAL:

ACUÑA, José G. Manual de Derecho Constitucional, 2ª edición. Madrid: Editorial Francisco Beltrán, 1926.

ALTERINI, Atilio A. La Responsabilidad. Argentina: Editorial Alberedo Perrot S.A., 1995.

DE LAUBADERE, André. Traité des Contrats Administratifs. París: Editorial L.G.D.J., 1983.

DEUZ, Paul. La Responsabilité de la Puissance. Paris: Publique Paris, 1938.

DUGUIT. Les Transformations du Droit Public, 1913.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima edición. Madrid: Editorial Civitas, 1996.

GIL IBÁÑEZ, José Luis. La Responsabilidad de los Poderes Públicos. Madrid: Editorial Actualidad S.A., 1994.

MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires: Editorial Desalma, 1982.

MOREAU. La Responsabilité Administrative. París: Editorial Presses Universitaires de France, 1995.

PAILLET, Michel. La Responsabilidad Administrativa. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001.

PETIT, Eugène. Tratado Elemental de Derecho Roma. México: Editorial Porrúa S.A., 1984

RENATO, Alessi. Instituciones de Derecho Administrativo. España: Editorial Boch Barcelona, 1970.

RIVERO, Ojean. Derecho Administrativo, Novena edición. Caracas: Edición Universidad Central de Venezuela, 1984.

RIVERO, Jean y WALINE, Jean. Droit Administratif, Decimoquinta edición. París: Editorial Dalloz, 1994.

ROUSSEAU, Charles. Teoría General de la Responsabilidad en Derecho Administrativo. Bogotá: Editorial Editores, 1981.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Madrid: Editorial Sorpe, 1983.

VEDEL, George. Derecho Administrativo. Madrid: Ediciones Biblioteca Jurídica Aguilar.

LEGISLACIÓN NACIONAL:

COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Séptima edición. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Imprenta Nacional, 1970.

COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL. Constitución Política de la República de Colombia. Barranquilla: Editorial Mejoras, 2000.

COLOMBIA, CÓDIGO CIVIL. Código Civil y Legislación Complementaria. Bogotá: Editorial Legis S.A., 1999.

COLOMBIA, CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá: Editorial Temis, 1997.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 137 de 1994. “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”. Diario Oficial No. 41379. 3 de Junio de 1994.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 171 de 1994. “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios Ginebra del 12 agosto 1949”. Diario Oficial No. 41640. 20 de Diciembre de 1994.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 195 de 1995. “Por medio de la cual se aprueba el Convenio para prevenir y sancionar los actos de terrorismo”. Diario Oficial No. 41928. 12 de Julio de 1995.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 288 de 1996. “Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos”. Diario Oficial No. 42826. 9 de Julio de 1996.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 365 de 1997. “Por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada”. Diario Oficial No. 42987. 21 de Febrero de 1997.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 368 de 1997. “Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social”. Diario Oficial No. 43037 de Mayo 8 de 1997.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 418 de 1997. “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 43201 de Diciembre 26 de 1997.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 504 de 1999. “Por medio de la cual se crean los jueces penales de circuito especializados, que tendrán

competencia para conocer los delitos de terrorismo”. Diario Oficial No. 43618. 29 de Junio de 1999.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 508 de 1999. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”. Diario Oficial No. 43651. 30 de Julio de 1999.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 546 de 1999. “Por la cual se dictan normas en materia de vivienda de las zonas afectadas por actos terroristas”. Diario Oficial No. 43827. 23 de Diciembre de 1999.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 de 2000. “Por la cual se expide el Código Penal”. Diario Oficial No. 44097. 24 de Julio de 2000.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 600 de 2000. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Diario Oficial No. 44097. 24 de Julio de 2000.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 684 de 2001. “Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional”. Diario Oficial No. 44522. 17 de Agosto de 2001.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 678 de 2001. “Por la cual se reglamenta de determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes

del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición”. Diario Oficial No. 44509 de Agosto 4 de 2001.

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 733 de 2002. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial No. 44693. 31 de Enero de 2002.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 180 de 1988. “Por el cual se expide el Estatuto en Defensa de la Democracia”.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1926 de 1990. “Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden publico”. Diario Oficial No. 39512. 24 de Agosto de 1990.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2790 de 1990. “Por el cual se expide el Estatuto para la Defensa de la Justicia”. Diario Oficial No. 39584. 20 de Noviembre de 1990.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2271 de 1991. “Por el cual se adoptan como

legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio”. Diario Oficial No. 40078. 4 de Octubre de 1991.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1155 de 1992. “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 40498. 10 de Julio de 1992.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1793 de 1992. “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 40659. 9 de Noviembre de 1992.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1811 de 1992. “Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las ordenes que en materia de orden publico imparta El Presidente de La Republica”. Diario Oficial No. 40661. 10 de Noviembre de 1992.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1834 de 1992. “Por el cual se crea el programa de Protección a Testigos”. Diario Oficial No. 40668. 14 de Noviembre de 1992.

COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 2006 de 1992. “Por el cual se dictan normas de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 40690. 15 de Diciembre de 1992.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 0263 de 1993. “Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la Atención Hospitalaria, a las Víctimas de Atentados Terroristas”. Diario Oficial No. 40739. 5 de Febrero de 1993.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 0709 de 1993. “Por medio del cual se aumentan las penas por actos terroristas”. Diario Oficial No. 40835. 19 de Abril de 1993.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 0874 de 1994. “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 41339. 1 de Mayo de 1994.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1370 de 1995. “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 41966. 16 de Agosto de 1995.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1900 de 1995. “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 42075. 2 de Noviembre de 1995.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2027 de 1995. “Por el cual se dictan medidas

destinadas a proteger la población civil en los operativos militares”. Diario Oficial No. 42117. 22 de Noviembre de 1995.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2271 de 1995. “Por medio del cual se crea la comisión redactora del proyecto de ley por la cual se adopta un régimen integral contra el terrorismo”. Diario Oficial No. 42163. 26 de Diciembre de 1995.

COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Decreto 0900 de 1996. “Por el cual se adoptan medidas tendientes a controlar la acción de las organizaciones criminales y terroristas”. Diario Oficial No. 42793. 24 de Mayo de 1996.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1015 de 1998. “Por el cual se crea la Comisión para la Búsqueda de la Verdad”. Diario Oficial No. 43315. 5 de Junio de 1998.

COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR. Decreto 2281 de 1999. “Por el cual se dictan medidas para preservar el orden público”. Diario Oficial No. 43787. 19 de Noviembre de 1999.

COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR. Decreto 0169 de 2000. “Por el cual se dictan normas para reformar el procedimiento para suplir las faltas de

Alcaldes Distritales y Gobernadores Departamentales”. Diario Oficial No. 43890. 11 de Febrero de 2000.

COLOMBIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Decreto 0324 de 2000. “Por el cual se crea el Centro de Coordinación de la Lucha contra los grupos de autodefensas ilegales y demás grupos al margen de la ley” Diario Oficial No. 43932. 13 de Marzo de 2000.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2001 de 2000. “Por el cual se establece la Organización y Funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Diario Oficial No. 44186. 10 de Octubre de 2000.

COLOMBIA, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 951 de 2001. “Por el cual se reglamentan lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”. Diario Oficial. No. 44450. 9 de junio de 2001.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva Presidencial 06 de 2002. Asunto: Responsabilidad de las entidades del Estado en el desarrollo de la propuesta El camino hacia la paz y la estrategia contra el Terrorismo. Diario oficial No. 44793. 7 de Mayo de 2002.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1837 de 2002. “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”. Diario Oficial No. 44897. 11 de Agosto de 2002.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1900 de 2002. “Por el cual se adoptan medidas en materia Penal y Procesal Penal contra las organizaciones delincuenciales”. Diario Oficial No. 44910. 23 de Agosto de 2002.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2002 de 2002. “Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las Zonas de Rehabilitación y Consolidación”. Diario Oficial No. 44930. 9 de Septiembre de 2002.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2001 de 2002. “Por el cual se modifica la competencia de los jueces penales del circuito especializados”. Diario Oficial 44930. 9 de Septiembre de 2002.

JURISPRUDENCIA NACIONAL:

A. CORTE CONSTITUCIONAL:

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-426 de 1992.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-575 de 1992.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-533 de 1992.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-193 de 1993.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C- 197 de 1993 (mayo 20). Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. En: Gaceta de la Corte Constitucional, Tomo 5. Págs. 177 a 201.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-163 de Febrero 23 de 2000.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-430 de Abril 12 de 2000.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-100 de Enero 31 de 2001.

B. CONSEJO DE ESTADO:

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Julio 19 de 1947. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 56. Págs. 448 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Septiembre 30 de 1960. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 728 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Noviembre 2 de 1960. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 54 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 21 de 1966. Consejero Ponente: Dr. Guillermo González Charry. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 21. Pág. 804.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 28 de 1967. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 257 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 978 de Mayo 23 de 1973. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 524 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Mayo 23 de 1973. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 63. Págs. 524 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Mayo 23 de 1973. Consejero Ponente: Dr. Alfonso Castilla Saiz. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 84, No. 3437 y 3438. Pág. 284.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Marzo 3 de 1975. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 91. Págs. 231 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Octubre 28 de 1976. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 91, Nos. 451 y 452. Págs. 389 y ss; 710 a 711.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Noviembre 29 de 1977. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 2744 de Febrero 2 de 1984. Consejero Ponente: Dr. Eduardo Suescún.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de Marzo 8 de 1984. Consejero Ponente: Dr.

Eduardo Suescún. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 106, No. 481 y 482. Pág. 544.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4493 de Enero 30 de 1987.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Septiembre 25 de 1987. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo. En: Tomo Copiador No. 77, folio 317.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Noviembre 25 de 1987. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 6 de 1988. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 18, Bogotá: Editorial Legis, 1989. Págs. 131 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 4655 de Febrero 20 de 1989. Consejero Ponente: Dr. José de Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No. 98, folio 340.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 18 de 1989. Consejero Ponente: Dr. Carlos

Betancourt Jaramillo En: Anales del Consejo de Estado, Tomo18, No. 210.
Pág. 401.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera, Sentencia de Julio 31 de 1989.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia de Agosto 22 de 1989. En: Informativo Jurídico,
Fasecolda, No. 76. Pág. 63.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia de Julio 31 de 1989. En: Jurisprudencia y Doctrina,
Tomo 18, Bogotá: Editorial Legis, 1989. Págs. 737.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia No.4510 de Octubre 5 de 1989. Magistrado
Ponente: Dr. Antonio José de Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No.107,
folio 350.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia de Febrero 22 de 1990. Magistrado Ponente: Dr.
Antonio José de Irrisari Restrepo. En: Tomo Copiador No.113, folio 132.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Marzo 1 de 1990. En: Jurisprudencia y Doctrina, Tomo 19, Bogotá: Editorial Legis, 1990. Págs.392 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 3510 de Marzo 30 de 1990. Consejero Ponente: Dr. José de Irrisari Restrepo. En: Anales del Consejo de Estado, Tomo 118. Págs. 781 a 794. Tomo Copiador No. 114, folios 114 a 133.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 5497 de Mayo 3 de 1990.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Mayo 25 de 1990. En: Jurisprudencia y Doctrina, Bogotá: Editorial Legis. Págs.641 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6453 de Septiembre 13 de 1991. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández. En: Anales del Consejo de Estado Tomo 124. Págs. 420 a 431. Tomo Copiador No. 138, folios 433 a 449.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6771 de Mayo 28 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Julio César Uribe.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Julio 16 de 1992. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 3, Bogotá: Editorial Leyer, 1992.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6754 de Agosto 24 de 1992. En: Informativo Jurídico, Fasecolda, No. 91, Págs. 53 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6827 de Agosto 27 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 6171 de Noviembre 22 de 1992. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Diciembre 13 de 1992. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 5, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.100 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7429 del 2 de Marzo de 1993. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7845 de Abril 1 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Julio Cesar Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7750 de Junio 10 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 8, Bogotá: Editorial Leyer, 1993. Págs.82 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8201 de Septiembre 24 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7793 de Octubre 26 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8233 de Noviembre 12 de 1993. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández. En: Anales del Consejo de Estado Tomo 134. Págs. 371 a 378. Tomo Copiador No. 212, folios 1 a 14.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8019 de Diciembre 14 de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8530 de Febrero de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9550 de Febrero 9 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Febrero 25 de 1994. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 13, Bogotá: Editorial Leyer, 1994. Págs.62 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9184 de Marzo 4 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8585 de Marzo 17 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9261 de Abril 7 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7466 de Abril 8 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7733 de Abril 8 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta. En: Tomo Copiador No. 228, folios 268 a 299.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.7096 de Abril 19 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7733 de Abril 28 de 1994. Consejero Ponente: Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Abril 29 de 1994. En: Gaceta Jurisprudencial, No. 15, Bogotá: Editorial Leyer, 1994. Págs. 61 y ss.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9621 de Abril de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia No. 8970 de Junio 9 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia No. 8965 de Junio 16 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera, Sentencia No. 8222 de Agosto 19 de 1994. Consejero
Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia No. 9276 de Agosto 19 de 1994. Consejero
Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia No. 7978 de Agosto 20 de 1994. Consejero
Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo,
Sección Tercera. Sentencia No. 8577 de Septiembre 23 de 1994. Consejero
Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9557 de Octubre 13 de 1994. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 5737 de Noviembre 3 de 1994.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9273 de Febrero 2 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9550 de Febrero 9 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena, Sentencia No. S-123 de Febrero 14 de 1995. Consejera Ponente: Dr. Consuelo Sarriá Olcos.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9040 de Febrero 16 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9405 de Febrero 24 de 1995.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10096 de Marzo 23 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9459 de Marzo 30 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10092 de Mayo 11 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 7369 de Abril 27 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9008 de Junio 16 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9392 de Junio 16 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo. En: Tomo Copiador No. 280, folios 358 a 364.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10087 de Junio 22 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9266 de Julio 27 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10120 de Julio 27 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10249 de Agosto 24 de 1995. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9889 de Noviembre 17 de 1995. Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10.475 de Diciembre 13 de 1995.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10648 de Enero 22 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11219 de Febrero 9 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11038 de Mazo 14 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 9034 de Marzo 15 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia No. 10920 de Marzo 29 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10230 de Abril 18 de 1996. Consejero

Ponente: Dr. Carlos Betancourt Jaramillo. En: Tomo Copiador No. 306, folios 258 a 263.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10654 de Mayo 9 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez. En: Tomo Copiador No. 308, folios 1 a 16.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10627 de Mayo 13 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena, Sentencia No. 422 de Julio 16 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10461 de Septiembre 5 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10460 de Septiembre 19 de 1996.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8999 de Noviembre 21 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo B.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 9997 de Abril 24 de 1997.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11220 de Mayo 8 de 1997. Consejero Ponente: Carlos Betancourt Jaramillo.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10150 de Mayo 15 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10254 de Junio 5 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 1024 de Junio 16 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.12043 de Febrero 5 de 1998. Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11763 de Febrero 12 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12508 de Mayo 21 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 3841 de Octubre 13 de 1998.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12124 de Noviembre 19 de 1998. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10731 de Febrero 8 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque. En: Anales del Consejo de Estado Tomo 171. Págs. 80 a 91; Tomo copiadador No. 389, folios 120 a 138.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12407 de Febrero 8 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11297 de Febrero 15 de 1999. Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10865 de Agosto 31 de 1999. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 10948- 11643 de Octubre 21 de 1999.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 8490 de Enero 27 de 2000. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 14787 de Febrero 3 de 2000.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11718 de Febrero 8 de 2000.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11401 de Marzo 2 de 2000.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.11585 de Agosto 10 de 2000. Consejero Ponente: Dr. Alier E. Hernández Enríquez.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12953 de Octubre 25 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús Maria Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 13538 de Octubre 25 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús Maria Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12951 de Octubre 31 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de Junio 20 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No.10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Aclaración de voto de la Dra. María Helena Giraldo Gómez, Agosto 23 de 2002. Contra la Sentencia No. 10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Agosto 28 de 2002. Contra la Sentencia No. 10952 (5672) de Agosto 8 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 11670. Magistrado Ponente: Dr. Alier. E. Hernández Enríquez En: Tomo Copiador No. 414. Folios 168 a 171.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia No. 12790. Consejero Ponente: Dr. María Helena Giraldo Gómez.

C. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de Octubre 20 de 1898. En: Gaceta Judicial, Tomo 14. Págs. 56 y ss.

COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de Mayo 15 de 1944. En: Gaceta Judicial, Tomo 57. Págs. 973 y s.s.

COLOMBIA, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. Sentencia de Junio 30 de 1962. Magistrado Ponente: Dr. José J. Gómez. En: Gaceta Judicial, Tomo 99, Nos. 2256-2259. Págs. 87 a 100.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL:

LONG, Marceau. Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa. Bogotá: Ediciones Librería Del Profesional, 2000.

PÁGINAS WEB:

www.cajpe.org

www.cihd.oas.org

www.contactomagazine.com

www.derechos.net.

www.derecho.org.

www.fuerzasmilitares.mil.co

www.ircecali.com

www.juridicacolombiana.com

www.mediosparalapaz.org

www.news.bbc.co.uk

www.oea.org.

www.onu.org.

www.ramajudicial.com

red.gov

usinfo.state.gov.