

La responsabilidad del estado colombiano

Por ataques terroristas

*Fredy Alexander Morales Suaza
Manuel Antonio Velásquez León*

Resumen: La presente investigación tiene como fin analizar la responsabilidad que compete al Estado por el terrorismo en Colombia, para ello el artículo aborda el tema haciendo unas consideraciones generales respecto del acto terrorista que amenaza tanto la seguridad y estabilidad del Estado como la seguridad de los ciudadanos, con base en lo sostenido por la ONU y la jurisprudencia Colombiana que reconoce afecta gravemente otros derechos o bienes jurídicos protegidos por el Estado tales como la vida, la integridad personal, la dignidad humana, entre otros. Luego, a través de los fundamentos de responsabilidad administrativa, en virtud del preceptuado del artículo 90 superior, se examina el título de imputación aplicable al Estado Colombiano que permita dar respuesta a quien debe responder.

Palabras claves: Responsabilidad extracontractual del Estado, ataque terrorista, imputabilidad, daño especial, riesgo excepcional, falla del servicio, daño antijurídico, nexo de causalidad, actuación de la administración.

Abstract: This research aims to analyze the responsibility falls to the state for terrorism in Colombia, for it addresses the issue by making some general remarks about the terrorist act that threatens the security and stability of the state and the security of citizens, based on the UN and supported by the Colombian jurisprudence that recognizes seriously affects other rights or legal rights protected by the Colombian such as life, physical integrity, human dignity, among others. Then, through the fundamentals of administrative responsibility, under Article 90 preceptuado superior title examines the applicable allocation that allows the Colombian State to respond to who should respond.

Keywords: State liability, terrorist attack, accountability, any special, exceptional risk, service failure, unlawful damage, causal link, performance management.

1. INTRODUCCION

En la falla del servicio era menester determinar el dolo o la culpa del agente estatal para que se originara la responsabilidad por parte de la Administración, sin embargo esta realidad jurídica empezó a variar a finales del siglo XX, gracias a los nuevos conceptos desarrollados por el Consejo de Estado en sus fallos y al nacimiento de la Constitución Política de 1991.

De este modo se robustece la tendencia hacia los regímenes objetivos de la responsabilidad estatal, en los cuales el Estado se hace responsable de los

resultados de su accionar administrativo sin que sea necesario determinar elementos subjetivos de culpa o dolo, ya que la naturaleza misma del Estado Social de Derecho tiene entre sus fines esenciales garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales de la comunidad, asegurando así la vigencia de un orden justo, conforme lo manda la Constitución Política de Colombia en su artículo segundo. (Corte Constitucional, sentencia T- 733 de octubre de 2009. M.P. Humberto A. Sierra Porto)

De tal manera que si el Estado es el garante de dicho orden justo en las relaciones sociales y en el marco de sus atribuciones legales, genera unos perjuicios especiales y anorma-

Abogados de la Institución Universitaria de Envigado, moralessuaza@hotmail.com - manuel.ares@yahoo.com.
Recibido: Septiembre 24 de 2012. Aprobado: Octubre 8 de 2012

les a sus administrados, en el sentido que implican una carga o sacrificio adicional al que las personas normalmente deben soportar por el hecho de vivir en sociedad, debe entonces restablecer el equilibrio y esto se logra a través de la indemnización plena de los daños ocasionados. Dicha responsabilidad extracontractual del Estado se denomina dentro de los regímenes objetivos como daño especial, asunto que se viene desarrollando por vía jurisprudencial.

El daño especial como régimen objetivo de la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano, tiene su fundamento, de un lado en el preceptuado del numeral 9º del artículo 95 de la Carta Política, respecto del cual todas las personas deben contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, y de otro, en el derecho a la igualdad, artículo 13 constitucional, por lo cual en un Estado Social de Derecho se debe dar un tratamiento igual a quienes se encuentren en idénticas situaciones de hecho, que en este caso se refiriere a las cargas públicas que las personas normalmente deben soportar por el hecho de vivir en sociedad y al mismo tiempo que las personas en situaciones especiales o diferentes deben tener un trato diferencial como aquellas que debido al accionar legítimo del Estado se ven obligados a soportar cargas adicionales a las normales. (Corte Constitucional, sentencia C- 629 de Agosto 24 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto)

Así pues, de una forma sucinta, con base en la literatura jurisprudencial del Consejo de Estado emitida luego de la promulgación de la Constitución de 1991, se pretende dilucidar la atribución de responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por actos terroristas perpetrados por terceros y sus fundamentos.

1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO POR ATAQUES TERRORISTAS

1.1 Definición de terrorismo.

Si bien no ha sido nunca posible llegarse a un acercamiento consensuado al concepto de terrorismo, dicha acepción ha implicado fuertes connotaciones políticas, con lo que

resulta difícil concretar una definición, además porque en el transformante mundo el término ha cambiado con frecuencia durante los últimos años.

Y es que precisamente para la Organización de las Naciones Unidas, en esa búsqueda de acuerdo con la definición del terrorismo, se ha tropezado con el obstáculo de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles y que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse por tanto una definición del terrorismo no debería abrogar ese derecho.

Si bien no es la esencia en cuestión que el derecho a resistirse sea cuestionado por algunos, el cuello de botella radica en el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles.

El propio Consejo de Estado Colombiano, si bien no adopta una definición del acto terrorista, se deduce que intenta encontrar sus características, cuando sostiene:

El atentado contra el Brigadier General Miguel Alfredo Maza Márquez fue un "ACTO TERRORISTA" que, por lo mismo, se orientaba a socavar las instituciones, lo que explica la selección del personaje contra el cual se ejecutó. El fenómeno violento se dirigió, pues, contra la organización estatal con el fin de destruirla, o a la búsqueda de concesiones importantes, para quienes seleccionen esa forma de lucha. (Sentencia del 23 de Septiembre de 1994, radicado 8577 C.P. Julio César Uribe Acosta)

Por su parte la Corte Constitucional ha dicho que: "El atentado terrorista tiene la particularidad de la sorpresa y de ocasionar gran tragedia; por tanto, es efectivo como elemento destabilizador de las instituciones y vulnerador de derechos" (Sentencia C- 134 del 1º de abril de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

La Corte Suprema Justicia, Sala de Casación Penal, sobre el delito de terrorismo, en su oportunidad expreso:

El delito de terrorismo se configura por la conjunción de conductas, medios y resultados, de manera que no basta con la sola obtención de un resultado consistente en provocar o mantener en estado de zozobra o terror a la población o a una parte de ella, sino que es necesario que ello se logre a través de actos que amenacen la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, y valiéndose de medios aptos para ocasionar estragos. (Sentencia del 26 de febrero de 2006, proceso 20616 M.P. Javier Zapata Ortiz)

El terrorismo siendo una manifestación de un individuo o de un grupo en el contexto de lo social, que como medio de lucha para conseguir sus fines reacciona frente al poder del Estado, indica que sin sociedad no puede hablarse de terrorismo.

Por lo tanto, el concepto de terrorismo se enmarca en un elemento implícito a él: la Violencia o, lo que es lo mismo, la amenaza de violencia, aunque ello no significa que toda acción violenta pueda calificarse como terrorista, pero en la medida en que siempre cause daño real o potencial a personas o a bienes de manera intencionada, o que sufran directa o indirectamente su acción, es violenta.

En esta somera idea de terrorismo, lo más destacable es que el propósito del terrorista es generar ese ambiente de pánico, de incertidumbre, de zozobra, de desasosiego, para que suscite reacciones emocionales en la sociedad.

El terrorismo puede obedecer a muy variados motivos, pero unas de las formas más frecuentes en el mundo y particularmente las más destacadas en Colombia ha sido el llamado terrorismo político y el narcoterrorismo, cuyos instrumentos más utilizados para sus actos terroristas incluyen diversas formas de violencia física contra las personas, donde la desaparición de estas, el secuestro masivo, la tortura, las ejecuciones

extrajudiciales, la persecución de personas con ideas que se consideran peligrosas, atentados a instalaciones públicas, asesi-natos selectivos o indiscriminados, desplazamientos, los bloqueos de vías son, entre otras, sus principales manifestaciones.

El llamado narcoterrorismo bien podría calificarse como terrorismo político, y para justificar dicha denominación resulta válido asimilarlo con el ambiente de violencia que se generó en Colombia entre el Estado Colombiano y la organización creada por los capos de la droga a principios de los años 80, denominados los extraditables. Su objetivo era influir en la sociedad y en los estamentos jurídicos y legislativos del Estado para que no se aprobara tratado alguno de extradición con el País el Norte.

Los medios utilizados en dicha confrontación por parte de los extraditables bien pueden calificarse de terroristas en la medida en que generaron zozobra en la población mediante la selección de blancos específicos, (atentados contra personas, dirigentes políticos, jueces, periodistas, e instalaciones públicas y privadas) y la utilización de artefactos explosivos e incendiarios.

Su motivación como ya fue dicho, fue clara: evitar la extradición de nacionales a otros países en razón de la actividad del narcotráfico, lo que en el trasfondo implicaba la intención de alterar determinada relación de poder.

Aun cuando en el estatuto penal colombiano, el terrorismo político no está tipificado, la realidad devela que este concepto que cercena los derechos de la ciudadanos, les traspasa el sueño a llevar una vida digna y la posibilidad de desarrollarse como un asociado que busca para sí y los suyos las oportunidades y garantías en una país que todo, o casi todo, se lo ha negado, es imperdonable olvidar aquel terrorismo político que involucró a miembros castrenses de seguri-

dad de Colombia con el asesinato de civiles inocentes para hacerlos pasar luego como guerrilleros muertos en combate dentro del marco de ajusticiamiento extrajudicial.

Se alude al terrorismo de Estado, bien maquinado andamiaje de terror patrocinado por el dominio de las fuerzas al servicio del Estado que recurre a la violencia física y coacción ilegítima, el secuestro, la tortura, la amenaza, la extorsión, chuzadas telefónicas, detenciones arbitrarias, montajes judiciales, atentados, allanamientos, la desaparición forzada y el desplazamiento forzado, el genocidio como prácticas sistemáticas que agreden los derechos humanos de la población civil en Colombia.

Hay otra categoría de terrorismo y sería aquella desarrollada por grupos delincuentes dentro de las guerras que se generan entre las diferentes bandas criminales, que implican daños materiales a bienes y personas y daños psíquicos a la comunidad en general, pero que no podrían enmarcarse dentro del denominado terrorismo político.

Estos métodos de acción violenta repetida, cualquiera sean estos y cualquiera sea su origen, transgreden el carácter prevalente de los derechos constitucionales fundamentales de la persona humana, como la vida, la dignidad, la libre circulación, la libertad personal, el trabajo, la familia, y otros más, donde la misma Carta de Derechos de la Constitución de 1991, establece que uno de los fines del Estado es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Pero sea cual fuera la definición que se otorgue al termino terrorismo, y mientras se arriba a un consenso en la Organización

Internacional, día a día se siguen aflorando marcados actos de barbarie que nos recuerdan que el terrorismo sigue causando dolor y sufrimiento a personas en todo el mundo, que afecta en forma indiscriminada a personas inocentes por el simple hecho de encontrarse en el lugar inadecuado en el momento inadecuado.

De ahí que en el marco del sistema de las Naciones Unidas, a través de la Asamblea General, los Estados Miembros continúan elaborando instrumentos referidos a actividades terroristas específicas, coordinando cada vez más sus actividades de lucha contra el terrorismo y elaborando normas jurídicas en las que se propende por prevenir y combatir el terrorismo; adoptar medidas para desarrollar la capacidad de los estados para luchar contra los actos violentos y de barbarie que genera; y sobre todo, velar por el respeto de los derechos humanos en su lucha contra este flagelo de talla mundial.

Pero para que en Colombia se especifique un efectivo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de la indemnización de los perjuicios causados a las víctimas de actos terroristas emanados de las decisiones judiciales, se tendría que empezar por establecer que los daños fueron causados por un atentado terrorista, probarse la naturaleza del hecho, y para ello, es necesario comenzar a establecer con claridad sobre lo que se entiende por acto terrorista, o de lo contrario el régimen queda carente de fundamento.

2. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO

2.1 Marco Jurídico.

La Constitución Política de 1991 que define el Estado Social de Derecho, en su artículo 90 y Código Contencioso Administrativo, son el soporte jurídico de la responsabili-

dad extracontractual del Estado originada en un daño antijurídico de las autoridades públicas, que determinan las obligaciones de reparar el daño causado, y habilita una posible imputación a éste por los innumerables perjuicios que en todos los órdenes sufren los administrados con aquellos actos provenientes de organizaciones criminales que atentan indiscriminadamente contra la población civil.

También hacen parte de este marco el inciso segundo del artículo segundo de la Carta Magna cuando preceptúa que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; el inciso segundo de los artículos 217 y 218, los cuales en su respectivo orden expresan al tenor literal: “Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” y que “La policía nacional es un cuerpo armado permanente... cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes... convivan en paz”.

Así mismo, los artículos 1º y 13 constitucionales establecen respectivamente: “Colombia es un Estado social de derecho... fundada en el respeto de la dignidad humana... y en la prevalencia del interés general” y; “Todas las personas... recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”.

Aunque el gobierno nacional pretendió otorgarle mayores facultades a la Fuerza Pública para enfrentar el terrorismo a través de la creación del Estatuto Antiterrorista, aprobado por el Congreso través del Acto legislativo No. 02 de Diciembre 18 de 2003 mediante

el cual se modificaban cuatro artículos de la Carta Magna y de paso las libertades individuales, la Corte Constitucional resolvió su inconstitucionalidad en su totalidad a través de la sentencia C-816 de 2004; decisión que si bien obedeció a vicios de procedimiento durante el debate, el frustrado Estatuto desmejoraba los derechos fundamentales del ciudadano corriente frente al poder del Estado y un detrimento de las competencias de la Fiscalía.

Del mismo modo, en el marco de una Justicia Transicional, que redunde en beneficio de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, el fortalecimiento del aparato judicial y administrativo y la generación de condiciones propicias para promover y consolidar la paz y la reconciliación en Colombia, el Gobierno nacional en su programa de diseño de política pública crea la ley 1448 de 2011, marco legal sin precedentes en el país para recomponer el tejido social y adoptar medidas efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado interno.

Su articulado, allana el camino para el reconocimiento de las víctimas, sin importar quién fue su victimario, les reconoce sus derechos y les otorga prioridades en el acceso a servicios del Estado, convirtiéndolas a ellas y sus familiares, en acreedores de una reparación integral.

De otro lado, mediante la Ley 1121 de 2006, se modificó el artículo 323 y otros del Código Penal para tipificar el delito de financiación del terrorismo. De acuerdo con el nuevo tipo penal el precitado artículo del Código Penal tipifica la prisión y multas para quien “adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de... financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas...”

2.2 Responsabilidad patrimonial por falla en el servicio.

Partiendo de que la figura de la falla del servicio nace del no funcionamiento de un servicio público o de su funcionamiento indebido o retardado, tenemos que las actuaciones irregulares de la administración, han constituido el fundamento tradicional de responsabilidad del Estado.

Resulta evidente, pues, que la atribución de responsabilidad del Estado Colombiano se concibe a partir de la promulgación de la Carta Magna de 1991, cuyo fundamento encuentra sustento en el artículo 90 del estatuto superior¹.

El Consejo de Estado ha sostenido que “la responsabilidad extracontractual del Estado se origina, de un lado, cuando existe una lesión causada a la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar y, de otro, cuando es imputable fáctica y jurídicamente a una autoridad pública” (Sentencia del 1º de marzo de 2006, Radicado 13764 C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez). Responsabilidad que se sustenta, principalmente, en la falta o falla del servicio.

Así entonces, surge la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado, donde éste, concretamente la Administración, en desarrollo de su actividad regular, por su acción u omisión, expresada en hechos, operaciones y actos administrativos o, como consecuencia de la actividad irregular de sus funcionarios en la organización y funcionamiento de los servicios públicos, y aun en el desempeño de sus funciones, puede ocasionar perjuicios a los particulares, que por ley tiene el deber impuesto de resarcir, así

no provenga de un vínculo jurídico previo entre las partes.

De acuerdo con la doctrina son tres los elementos esenciales que deben observarse para que pueda configurarse la responsabilidad estatal, a) el padecimiento de un daño antijurídico por parte de algún particular; b) la existencia de una actuación del Estado que haga imputable la responsabilidad; c) un nexo de causalidad entre la actuación del Estado y el daño antijurídico padecido.

El concepto de daño antijurídico es citado en el artículo 90 superior, que dispone que el Estado debe responder por todos aquellos daños antijurídicos que le sean imputables, porque es a este quien corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración. El Consejo de Estado lo define “como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo por cuanto excede las cargas públicas que como administrado le corresponde” (Sentencia de Julio de 2011, radicado 21294 M.P. Hernán Andrade Rincón).

El segundo elemento es la existencia de una actuación del Estado que haga imputable una eventual indemnización de perjuicios a cargo de la administración. En ese sentido, es necesario que exista una actuación u omisión de la administración que materialice el nexo de imputabilidad, y que justifique el por qué se condena al Estado a indemnizar un eventual perjuicio.

Por último, el nexo de causalidad entre la actuación del Estado (legítima o ilegítima) y el daño antijurídico que pretende ser indemnizado, porque si el daño no es una

1 El Artículo 90 de la Carta Política dice: 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 éste.”

consecuencia de la actuación u omisión del Estado, no hay razón alguna para condenar a éste último a resarcir unos perjuicios que no ocasionó.

2.3 Responsabilidad patrimonial por daño especial.

Si bien la falla del servicio ha sido el fundamento de la responsabilidad en la generalidad de las sentencias por actos terroristas, también se destacan los casos en que se ha considerado que se produjo un daño especial porque el acto estuvo dirigido contra un objetivo claro, representativo de la entidad estatal en virtud del cual se afectó un interés particular.

Para que le sea imputable a la administración la teoría del daño especial, es imperativo que ella no haya incurrido en un funcionamiento anormal o tardío del servicio, o que éste, no haya funcionado, es decir, ha sido causado por una actividad legítima del Estado. En otras palabras, cuando del daño especial se trata, se produce un desequilibrio en las cargas públicas que corresponden a la víctima frente a las demás personas.

En el caso de los actos terroristas, debe tenerse en cuenta que se trata de daños causados por terceros, pero donde lo que ocurre es que el Estado expone a unas personas más que a otras, a que sea blanco de atentados por una obra o por una actividad suya.

Se ha entendido que por razones de equidad esos daños no deben ser asumidos por la víctima, sino por el Estado que es el objetivo contra el cual están dirigidos, quien con su actividad ha generado dicha reacción y por lo tanto están a su cargo.

En consecuencia, es posible considerar como legítimas las imposiciones que puedan ser ubicadas dentro de los parámetros

que, de acuerdo con la jurisprudencia, acepta el principio de igualdad ante las cargas públicas; y, en este mismo sentido, el Estado deberá responder cuando quiera que una actividad administrativa haya ocasionado un grado de perjuicio que exceda el ámbito de molestia que debe ser soportado.

La igualdad, y como se pre conceptúa, su manifestación en el equilibrio de las cargas públicas, aparece como el bien jurídico a restituir en estos casos, fruto directo de postulados equitativos a los que repugna, como lo expresan el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los eventos de extrema desigualdad en la repartición de las cargas públicas.

Puede concluirse, entonces, que el denominado régimen de falla o falta en la prestación del servicio, como régimen genérico o común en materia de responsabilidad civil extracontractual del Estado y, tal como lo ha sostenido en forma reiterada el Consejo de Estado, es el aplicable a situaciones de hecho caracterizadas por la violencia o fuerza de la conducta desplegada, cuyo contenido o finalidad es la de atentar o desestabilizar las instituciones políticas, la existencia misma del Estado, el régimen político y sistema de gobierno o las políticas trazadas por las diferentes autoridades a quienes ello compete en ejercicio de las funciones legislativa o ejecutiva.

Lo anterior siempre y cuando concurren los elementos estructurales de la responsabilidad civil extracontractual. Es decir, el hecho, el daño y el nexo causal entre los dos anteriores, siempre que la conducta activa u omisiva resulte imputable a la autoridad pública y que la valoración de dicha conducta conlleve a concluir y a afirmar que ella no se ajusta a lo que es dable esperar y exigir del Estado Colombiano dentro del marco preciso de las circunstancias en que tal conducta tuvo lugar.

2.4 Tipo de imputación de Responsabilidad aplicable al Estado Colombiano por ataques terroristas.

Los daños causados a las víctimas del terrorismo estatal, por ser imputables al Estado deben ser resarcidos por éste con fundamento en la noción de funcionamiento anormal del servicio o para utilizar una expresión más conocida, en la falla en el servicio.

El Estado debe responder por acción o por omisión directa de sus agentes, si son ellos los suscriptores del daño, o indirectamente si el daño es causado por otro tipo de organización siempre que exista un nexo con el servicio, toda vez que se produce en estos casos un desequilibrio en las cargas públicas.

El régimen de imputación sería el de la falla probada, aunque también podría aplicarse, como se desprende de la lectura de la jurisprudencia del Consejo de Estado, un régimen de falla presunta, como es el caso de las desapariciones, verbigracia las ocurridas en la toma del Palacio de Justicia en el año 1985 donde ha quedado probado la retención y posterior desaparición de particulares por agentes al servicio del Estado.

Sobre éste régimen de imputación, Ramírez (2001) afirma:

Es principio de la responsabilidad que el daño debe ser imputable a un sujeto de derecho –o aun patrimonio-, para que pueda darse la indemnización o resarcimiento, bien que la imputación se fundamente en la culpa u otro criterio “subjetivo” o en otros títulos de responsabilidad como el daño especial, la igualdad ante las cargas públicas u otros conocidos como criterios de responsabilidad “objetiva”.

Es por funcionamiento normal o anormal del servicio a cargo de la administración que se deduce responsabilidad. (p.19)

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se ha dicho que no existe propiamente una línea jurisprudencial de responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por atentados terroristas, pues estos eventos son juzgados bajo los sistemas tradicionales en que se enmarca la responsabilidad de la administración pública, hoy todos ellos bajo los lineamientos del artículo 90 de la Constitución Política, cuyo concepto de daño antijurídico, es el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Se tiene la falla en el servicio como el título jurídico de imputación común, y se reconoce de manera excepcional dos formas de responsabilidad sin falta, con títulos de imputación en el riesgo y en la equidad, en lo que respecta a la responsabilidad por dichos atentados.

No sería válido decir que siempre que hay un acto terrorista el Estado es responsable, como tampoco sería dable afirmar que nunca responde, pues habrá algunos casos en los que el Estado sí es patrimonialmente responsable, y otros en los que no lo es.

Para responder este interrogante, primero deberemos hacer una distinción entre el terrorismo de Estado y el terrorismo a secas, como se califica a los actos terroristas provenientes de terceros, pues en uno y otros casos la responsabilidad patrimonial del Estado puede quedar comprometida, sólo que de manera diferente.

Aunque en ninguna de las jurisprudencias analizadas fue demandado el Estado por haber perpetrado algún acto terrorista, en caso de presentarse habría una falla

del servicio, como quiera que un actuar terrorista, desbordaría por parte del Estado las funciones que la Constitución y la ley atribuyen a sus autoridades.

Los daños así originados serán producidos por una conducta activa del Estado, lo cual despeja el panorama del nexo causal que, en tanto significa un ejercicio abusivo del poder, constituye una falla del servicio. El panorama puede ser un poco más complejo cuando los actos terroristas son perpetrados por terceros ajenos al Estado.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que, en principio, la responsabilidad del Estado no queda comprometida, lo cual nada tiene de raro, en especial si se tiene en cuenta que el hecho exclusivo de un tercero es una causal de exoneración de la responsabilidad, tanto en derecho civil como en derecho administrativo.

En tal virtud, la jurisprudencia nacional, ha dejado establecido que los actos terroristas no constituyen per se un presupuesto para generar responsabilidad extracontractual de la administración pública y sólo de manera excepcional el daño le resulta imputable, cuando el propio Estado ha creado el riesgo, o cuando ha incurrido en falla que se pueda considerar enlazada causalmente con la ocurrencia del atentado.

Los miembros y los organismos especializados de las Naciones Unidas deberían redoblar sus esfuerzos por proporcionar a los Estados instrumentos eficaces de carácter jurídico, administrativo y policial para prevenir el terrorismo y llegar a un consenso general sobre el concepto de terrorismo, con el fin de que se convierta en un fundamento en Colombia para la construcción de un régimen de responsabilidad estatal.

De ahí que a partir del presente, y en virtud de que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido poco clara al determinar el alcance de la aplicación de la teoría del daño especial, resolviendo la mayoría de los fallos de este tipo de responsabilidad con base en la teoría del riesgo excepcional, se pretende dejar un espacio abierto de posibles respuestas, inquietando a los estudiosos y la comunidad académica para que profundicen y se motiven en la elaboración de líneas jurisprudenciales.

REFERENCIAS

- Consejo de Estado, sentencia del 23 de Septiembre de 1994, radicado 8577 C.P. Julio César Uribe Acosta. Recuperado de [URL: <[http://www.lexbasecolombia.info/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/sca/sec3/1994/julio%20césar%20uribe%20acosta/ce-sec3-exp 1994-n%208577.htm](http://www.lexbasecolombia.info/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/sca/sec3/1994/julio%20césar%20uribe%20acosta/ce-sec3-exp%201994-n%208577.htm)>]
- Consejo de Estado, sentencia de 1 de marzo de 2006, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente 13764. Recuperado de [URL: <[Http://consejoestado.vlex.com.co/vid/-52521287](http://consejoestado.vlex.com.co/vid/-52521287)>]
- Constitución Política Anotada.* (2008). Vigésima sexta edición. Bogotá D.C. – Colombia. Editorial Leyer.
- Corte Constitucional, sentencia C- 134 del 1º de abril de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de [URL: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1993/c-134_1993.html>]
- Corte Suprema Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 26 de febrero de 2006, proceso 20616 M.P. Javier Zapata Ortiz. Recuperado de [URL: <<http://190.24.134.121/webcsj/Documentos/Penal/Consulta/2006/2006%20Extracto%20Jurisprudencial%20T.pdf>>]
- Gil, E. (2003) *Responsabilidad Civil y del Estado: Responsabilidad del Estado Colombiano por los daños ocasionados por actos terroristas.* Medellín – Colombia. Editorial Sánchez R. Ltda.
- Ramírez, J. (2001). *Responsabilidad Civil y del Estado: Consideraciones Generales sobre la Responsabilidad del Estado por Atentados Terroristas.* Medellín – Colombia. Editorial Sánchez R. Ltda.