

# Responsabilidad extracontractual del estado por actos terroristas contra estaciones de policía: Análisis jurisprudencial

Septimio Abel Castellar España<sup>1</sup>

## Resumen

El propósito del presente artículo sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por actos terroristas contra estaciones de policía en Colombia (REEPATEP), es realizar un análisis acerca del avance que han venido realizando las altas cortes en sus decisiones respecto del tema. La REEPATEP en Colombia, ha sido un tema bastante debatido por los órganos de cierre, específicamente por el Consejo de Estado, sección tercera, por consiguiente, se realiza un estudio crítico a partir de las decisiones adoptadas por este.

Se concluye que, frente a la REEPATEP en Colombia, el Consejo de Estado, para declarar la responsabilidad estatal en dichos eventos, ha recurrido a conceptos tales como, la falla en el servicio, el riesgo excepcional y el daño especial e incluso a una combinación de los mismos, pero conservando el común denominador de la búsqueda de la justicia y la reparación de los daños sufridos por las víctimas, debido al carácter antijurídico de los mismos.

**Palabras clave:** Daño, Daño antijurídico, Daño especial, Perjuicio, REEPATEP.

---

<sup>1</sup> Abogado titulado Universidad del Atlántico de Barranquilla, aspirante a especialista en derecho administrativo. Universidad de Antioquia 2020. Email: [scastellar2@gmail.com](mailto:scastellar2@gmail.com) Teléfono: 312-2958686

## **Introducción**

En Colombia mientras tuvo vigencia la Constitución de 1886, se consideraba que el estado administrador respondía por el incumplimiento de sus contratos y por los hechos que generaran perjuicio a terceros por fuera de un contrato; es decir, que no existía norma expresa que obligara al estado a reparar los perjuicios que causara por medio de sus agentes.

Es así como, al asumir el Consejo de Estado la competencia para conocer de las demandas de responsabilidad de la administración en virtud de la expedición de la Ley 167 de 1941, empieza a desprenderse de las normas que regulaban la responsabilidad contenidas en el derecho privado con base en los artículos 2, 16 y 30 de la Constitución Política de 1986.

De esta manera el Consejo de Estado instaura y/o desarrolla la teoría de la imputación de la responsabilidad a través de la noción de falla del servicio que adquiere un papel preponderante para justificar y delimitar la responsabilidad del Estado.

Dicho lo anterior se puede afirmar que en Colombia la consagración expresa de la responsabilidad patrimonial del estado como norma constitucional se planteó únicamente con la expedición de la Constitución Política de 1991.

Con base en lo anterior, el presente artículo pretende realizar un análisis acerca del avance que han venido realizando las altas cortes en sus decisiones respecto la Responsabilidad Extracontractual del Estado por actos terroristas contra estaciones de policía en Colombia (REEPATEP), a efectos de identificar bajo qué régimen es procedente imputarle responsabilidad al Estado.

Así las cosas, la carga argumentativa de este trabajo de grado se realizará a partir del análisis del siguiente plan:

Primero se analizará el tema de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, es decir, cuando el Estado, a la luz de lo estipulado en el artículo 90 de la Constitución Política, está llamado a responder extracontractualmente hablando, por los daños ocasionados con ocasión de los atentados terroristas contra estaciones de policía.

Seguidamente se realizará un análisis sobre la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado relacionada con el tema de la responsabilidad extracontractual del Estado por acto terroristas contra estaciones de policía. Lo anterior, desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia.

Posteriormente se evaluará que tan significativo ha sido el aporte de la jurisprudencia del Consejo de Estado al momento de referirse o pronunciarse sobre los actos terroristas perpetrados contra las estaciones de policía en Colombia.

Para finalizar el artículo concluye que el Consejo de Estado, en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, actualmente, ha delineado claramente cuando la administración está llamada a responder teniendo como fundamento los conceptos de falla en el servicio, riesgo excepcional y daño especial.

## **1. Capítulo primero**

### **La responsabilidad patrimonial del Estado y sus títulos de imputación en Colombia**

El primer capítulo del presente trabajo se propuso como objetivo: conceptualizar normativa, jurisprudencial y doctrinariamente la responsabilidad patrimonial del Estado y sus diferentes tipos de imputación, siendo este estudio necesario para comprender hasta que punto puede ser el Estado considerado responsable de las hostilidades que se desprenden del conflicto armado, puesto a pesar de que estas agresiones tienen origen en la actividad de terceros, el Estado aun conserva deberes frente a la salvaguarda de los intereses de la población.

Colombia es un Estado social de derecho, esto quiere decir, que se encuentra regulado por un ordenamiento jurídico que posiciona la defensa de los intereses sociales y la protección de los derechos fundamentales como prioridad de la institucionalidad. Siendo necesario que las autoridades ostenten un rol activo en la salvaguarda de la ciudadanía.

Una de las formas de materializar este cometido, es identificando y reprochando los comportamientos destinados a generar deterioro sobre los intereses, derechos libertades y bienes de la población, siendo esta una obligación consagrada en la Constitución política de Colombia, así:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia

pacífica y la vigencia de un orden justo. 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Teniendo en cuenta que la constitucionalidad y la legislación diseñaron diferentes tipos de responsabilidad para reprochar los comportamientos que generan riesgo o daño sobre la sociedad, esto con miras a impedir o sancionar conductas que rompen la convivencia social y la vigencia de un orden justo, resulta necesario resaltar que el Estado también es destinatario de esta imputación.

A tal efecto, cuando una autoridad omite sus deberes o se extralimita en sus funciones, generando como consecuencia de esto un deterioro en los intereses particulares o colectivos de la sociedad, surge la posibilidad de declarar al Estado responsable de responsabilidad patrimonial Estatal, siendo este el fundamento para la reparación de cualquier clase de daño sufrido como consecuencia de su actividad, este postulado se halla regulado directamente por la Constitución Política de Colombia, en su artículo 90, así:

“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” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Con fundamento a lo plasmado en el citado artículo constitucional, cuando una autoridad genere cualquier clase de lesión sobre los intereses de los ciudadanos, es necesario que el Estado responda por dicha anomalía, siendo la responsabilidad administrativa un instrumento para imponer límites al Estado, y así mismo, ofrecer garantía de salvaguarda a la población.

Este postulado ha sido objeto de prolífico estudio en el interior de la jurisprudencia constitucional, siendo conceptualizado en la providencia de radicado C – 957 del año 2014, expedida por la Honorable Corte Constitucional Colombiana, la cual manifiesta lo siguiente:

“La responsabilidad patrimonial del Estado, se entendió entonces también, en su reconocimiento constitucional, como un mecanismo de protección de los administrados, bajo el supuesto de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima del daño antijurídico causado; permitiendo concebir la idea de la indemnización por los daños antijurídicos causados, incluso, frente a aquellos daños fundados en la actividad lícita del Estado” (Corte Constitucional, 2014)

Como lo plasma la providencia, la responsabilidad patrimonial del Estado se fundamenta en el diseño social del Estado Colombiano, puesto al ser obligación de las autoridades proteger y salvaguardar los intereses de la población, resulta inadmisibles que el mismo Estado sea fuente de riesgo y deterioro de las autoridades, a tal efecto, ante el surgimiento de esta anomalía, resulta necesario declarar al Estado responsable por el deterioro causado sobre la comunidad.

Es importante resaltar, que históricamente el ordenamiento jurídico colombiano ha diferenciado varios títulos de imputación de la responsabilidad estatal, siendo estos la falla en el servicio, el riesgo excepcional y el riesgo especial.

La falla en el servicio es la forma de imputación clásica y tradicional de la responsabilidad patrimonial del Estado, siendo en este caso reprochable el funcionamiento defectuoso de las autoridades frente a la materialización de sus deberes en beneficio de la comunidad, motivando esto la indemnización o reparación del perjuicio causado por la ineficiencia del sector público, es definida por el autor *Ciro Norberto Guecha Medina*, en su texto titulado *La falla en el servicio una imputación tradicional de la responsabilidad del Estado*, plasmando el documento lo siguiente:

“La Responsabilidad por falla del Estado, es el título de imputación de mayor relevancia dentro del ordenamiento jurídico colombiano, en cuanto que las actuaciones irregulares de la administración generadoras de perjuicios, se han convertido en el criterio usual de responsabilidad administrativa. En efecto, no ha sido la responsabilidad objetiva sino la responsabilidad por falla la de mayor tradición, con fundamento en que los principios de legalidad y de buen servicio público son vulnerados dentro de la actuación de las entidades públicas; lo que significa, que el Estado se ha convertido en el principal transgresor del ordenamiento jurídico, ya que en la falla del servicio, de una u otra manera, lo que existe es una violación de normas que protegen derechos de los particulares” (*Guecha, 2016.p. 18*)

La falla en el servicio se fundamenta en el hecho que al ser el Estado el responsable de la integridad de múltiples intereses sociales, se espera de las autoridades un funcionamiento idóneo en la materialización de este cometido, a tal efecto, cuando una

autoridad no es eficiente, eficaz, diligente y efectiva para el cumplimiento de su función específica, generando esto como consecuencia un deterioro de los derechos, libertades o bienes de la ciudadanía, surge la necesidad de reprochar el Estado por esta negligencia.

Por otro lado, la aplicación de la teoría de riesgo excepcional, es otro de los títulos de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado, fundamentándose esta en la generación de riesgo como consecuencia de anomalías imputables a las autoridades, a tal efecto, cuando el Estado conociendo que los ciudadanos viven en un estado de riesgo permanente como consecuencia de la industrialización, y no realiza actividades destinadas a reducir este riesgo, puede ser declarado responsable de los deterioros ocasionados por esta omisión, siendo el tema explicado en el documento Análisis descriptivo del concepto de riesgo excepcional y responsabilidad objetiva en Colombia: el derecho a reparar y ser reparado, de autoría de Heilly Massiel Martinez Ortiz, así:

“El Riesgo Excepcional tiene su fundamento en el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y las cargas públicas, y se presenta de acuerdo a lo expuesto por el Consejo de Estado, cuando en la construcción de una obra o la prestación de un servicio, emplea medios o utiliza recursos sometiendo a los ciudadanos a un riesgo de naturaleza excepcional, que supera los beneficios que recibirán por estos servicios; en el ejercicio de actividades consideradas peligrosas, como son: el manejo de armas de fuego, la conducción de vehículos, manejo y transporte de explosivos, conducción de redes de energía eléctrica” (Martinez, 2019.p. 14)

Finalmente, la teoría del riesgo o daño especial constituye otro de los títulos de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado, configurándose esta cuando la persona es forzada circunstancialmente a soportar cargas que no está obligada a sostener,

generándose como consecuencia de esta actuación un daño sobre sus intereses particulares, es explicada en el documento titulado Responsabilidad del estado frente al daño especial producido por ataques terroristas en Colombia, de autoría de Yesica Paola Sánchez Capacho, así:

“La responsabilidad por daño especial se presenta en los eventos donde la persona soporta una carga anormal y excepcional, pero que en todo caso la actividad de la administración está enmarcada en la legalidad, es decir, una acción lícita del Estado” (Sánchez, 2017)

Este último título de imputación es especialmente relevante en el problema planteado en el presente estudio, puesto los ataques terroristas perpetrados por terceros, como consecuencias de las agresividades que se despegan del conflicto armado interno Colombiano, constituyen una afectación no solo de los bienes y recursos estatales, sino que también colocan en riesgo los intereses de la población, siendo necesario que se examine hasta que punto el Estado es responsable por omisión de estas hostilidades.

## **2. Capítulo segundo.**

### **El terrorismo y su tipificación en el ordenamiento jurídico colombiano y el derecho internacional.**

El terrorismo es un delito que atenta directamente en contra del Derecho Internacional Humanitario, pero que al mismo tiempo constituye una lesión en contra del bien jurídico de la seguridad pública. El cual consiste en la perpetración de actos violentos destinados a generar miedo, zozobra y terror sobre la población, la finalidad del terrorismo es reducir y en lo posible eliminar la confianza de seguridad presente en la conciencia de las personas.

La configuración del delito de terrorismo es efectuada comúnmente en concurso con otros delitos, como lo son el homicidio, genocidio y el daño sobre propiedad privada y estatal, puesto con el objetivo de generar un entorno o ilusión de inseguridad, el agresor se vera obligado a afectar otros bienes jurídicos ajenos al objeto material de esta conducta punible.

Como se plasmó anteriormente, el Estado social de derecho tipifica dos clases de terrorismo en el interior de la legislación penal colombiana, siendo el objeto de estudio del presente capítulo, el terrorismo ocasionado como consecuencia del conflicto armado colombiano, el cual es descrito en el Código penal colombiano, así.

“El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice u ordene llevar a cabo ataques indiscriminados o excesivos o haga objeto a la población civil de ataques, represalias, actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea

aterrorizarla, incurrirá por esa sola conducta en prisión de quince (15) a veinticinco (25) años, multa de dos mil (2.000) a cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de quince (15) a veinte (20) años” (Congreso de la Republica, 2000)

Examinando los elementos del delito de terrorismo como consecuencia del conflicto armado, se reconfirma que la finalidad de este es eliminar la apariencia de seguridad ofrecida por el Estado, siendo esta una circunstancia destinada a fortalecer la lucha armada de los grupos beligerantes o alzados en armas, puesto una sociedad atemorizada o dominada por el miedo y el suspenso, constituye una carga adicional a las posibilidades de las autoridades legítimas.

En lo referente al sujeto pasivo del tipo penal, este incluye la totalidad de personas susceptibles de verse afectadas o sensibilizadas como consecuencia del ataque terrorista, no siendo siquiera necesario que se los ciudadanos hayan tenido contacto directo o físico con las hostilidades, puesto la finalidad del delito no es atemorizar un grupo o porción determinado de personas, sino generar miedo a la totalidad de la población.

Teniendo en cuenta que el mencionado delito es considerado una agresión contra el Derecho Internacional Humanitario, el cual regula los conflictos armados como enfrenamientos exclusivos entre la institucionalidad y los alzados en armas, prohibiéndose cualquier clase de atentados en contra de la población civil como consecuencia de la guerra, se puede afirmar que es imposible la perpetración de terrorismo sin que se afecten los bienes y derechos de la población.

A tal efecto, para confirmar hasta que punto y en que título el Estado es responsable de los atentados terroristas perpetrados en contra de la población civil, resulta necesario establecer hasta que punto el Estado esta obligado a proteger la población ante una circunstancia que se escapa de su control.

### **3. Capítulo tercero**

#### **Responsabilidad patrimonial del Estado por culpa de terceros: La perpetración de atentados terroristas en contra de estaciones de policía**

El capítulo concluyente del presente estudio se propuso como objetivo: Identificar los fundamentos que configuran la responsabilidad estatal como consecuencia de la perpetración de atentados terroristas a estaciones de policía, puesto como se ha explicado anteriormente, son múltiples las teorías y posturas identificadas por la doctrina y la jurisprudencia con miras a categorizar los diferentes títulos de responsabilidad patrimonial del Estado, siendo estos la falla en el servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.

El segundo capítulo del presente estudio, confirmó que al ser el terrorismo en el conflicto armado un delito que atenta en contra de los bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, siendo su finalidad la creación de un ambiente o entorno de terror y miedo en la sociedad, esto con el objetivo de debilitar la confianza del pueblo en las autoridades y sus deberes de protección ciudadana, es posible afirmar, que no puede haber terrorismo sin que exista una afectación directa o indirecta de la población.

Sin embargo, antes de explorar hasta que punto el Estado puede ser considerado responsable administrativamente de estas agresiones, es necesario primero que todo examinar cual es el rol de la policía nacional en el interior de la sociedad y la institucionalidad colombiana, siendo este tema conceptualizado constitucionalmente, así:

“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, 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 de Colombia convivan en paz” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Es importante resaltar que la finalidad elemental de la policía es velar por la seguridad de las personas desde un enfoque civil, el cual en ningún momento incluye participar en operaciones de naturaleza militar. A tal efecto, a pesar de que la policía y el ejército son denominados en conjunto fuerza pública del Estado Colombiano, compartiendo el fuero inherente en la justicia militar o castrense, la policía cumple funciones de seguridad diferentes a las ofrecidas por el ejército como consecuencia de la guerra.

Por lo tanto, la presencia de la policía en medio de la población civil no solo resulta coherente y necesaria para garantizar la seguridad de las personas, siendo una omisión a este postulado la creación de un estado anarquía y criminalidad como consecuencia de la carencia de garantía de seguridad en cabeza del Estado, sino que además, resulta completa y absolutamente imposible promover la convivencia pacífica y la defensa de los intereses de las personas sin este cuerpo armado de protección institucional y ciudadana.

En lo que respecta las generalidades del problema planteado, es decir, la verificación de la procedencia de responsabilidad del Estado como consecuencia de la perpetración de actos terroristas en contra de la población civil, diversas sentencias del Consejo de Estado han examinado este asunto, siendo necesario el encuadramiento de diferentes tesis o posturas, siendo estas la falla en el servicio, el riesgo excepcional y el daño especial, las cuales son examinadas en providencia de radicado 05001-23-31-000-1998-03751-01(26161), la cual expone lo siguiente:

“Frente a los títulos jurídicos de imputación que estructuran la responsabilidad del Estado por daños producidos por actos violentos de terceros: (1) si la acción u omisión del Estado que produce el daño es ilegítima e imputable a este, el fundamento de la responsabilidad lo constituye la falla del servicio; (2) si la actividad del Estado es, en cambio, legítima y, además, riesgosa, y el daño es producto de la concreción del peligro que ella conscientemente crea para el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales asignados, el fundamento será el título de riesgo excepcional con algunas evoluciones; y (3) si la acción del Estado es legítima y no es riesgosa y se ha desarrollado en cumplimiento de un encargo o mandato legal y en beneficio del interés general, pero con ella se ha producido un perjuicio concreto, grave y especial a un particular o a un grupo de particulares, imputable al Estado, el fundamento será el título de daño especial” (Consejo de Estado, 2014)

A tal efecto, la jurisprudencia ha confirmado la procedencia de diferentes títulos de imputación para configurar la responsabilidad del Estado en estos casos particulares, siendo estas categorías objeto de examen detallada y prolífico por parte de la jurisprudencia contencioso administrativa, siendo la falla en el servicio estudiada en sentencia de radicado 05001-23-31-000-1997-01432-01(26011), la cual plasma lo siguiente:

“Que haya mediado una falla del servicio, bien porque funcionarios públicos participaron directamente en la comisión del hecho; porque la víctima, o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y ésta no se le brindó, o porque en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible” (Consejo de Estado, 2013)

La falla en el servicio se fundamenta en el principio de previsibilidad, el cual establece que el Estado es responsable de las consecuencias de un atentado terrorista, cuando teniendo conocimiento sobre la probabilidad y e inminencia del acto criminal, no despliega medidas para evitarlo o prevenirlo, siendo el resultado de su omisión el deterioro de los bienes jurídicos de los civiles. La sentencia así mismo examina la teoría del daño especial, la cual es interpretada así:

“Por consiguiente, en cuanto el acto terrorista se dirige contra la sociedad en su conjunto, pero se localiza materialmente en el perjuicio excepcional y anormal respecto de un ciudadano o grupo de ciudadanos muy reducido, será toda la sociedad la que soporte, de forma equitativa, esa carga. En efecto, la solidaridad fundamentaría la atribución de esos daños al Estado” (Consejo de Estado, 2013)

Esta postura plantea que al ser el Estado y la sociedad igualmente sujetos pasivos de los actos criminales desplegados por el conflicto armado, puesto el terrorismo es un crimen que se escapa del fuero permitido para los delitos políticos, pasando a ser una agresión en contra del derecho internacional humanitario, y teniendo en cuenta el rol y posición dominante del Estado, resulta necesario que este subsidie los daños consecuencia de la guerra, independiente de que estos sean cometidos por su culpa o no, respecto a esto la misma sentencia complementa lo siguiente:

“La solidaridad impone el deber de reparar, el fin reside en no dejar a la víctima desprotegida ante un daño injusto, que no tenga el deber de soportar; de allí que se produzca la ampliación de los factores de atribución de responsabilidad, hasta avanzar más allá de la noción de culpa, antes la frontera en la que se detenía el resarcimiento. Se ha producido una socialización de los riesgos y de la incidencia de los daños, hasta

alcanzar a dañadores que con la concepción tradicional no hubieran respondido”  
(Consejo de Estado, 2013)

Finalmente, la providencia expone los contenidos del riesgo excepcional, teoría que confirma la existencia de responsabilidad estatal por agentes diferentes al Estado, cuando la presencia de determinados objetivos militares para la beligerancia, aumentan la posibilidad de riesgo en contra de la población, siendo esta postula plasmada en la misma sentencia, así:

“En efecto, no tiene discusión que los denominados Comandos de Atención Inmediata CAI fueron creados y puestos en funcionamiento por las entidades demandadas en beneficio de la comunidad, especialmente en una época en la cual se habían agudizado los índices de delincuencia e inseguridad ciudadanas, lo cual había generado numerosas reclamaciones en orden a que se tomaran medidas efectivas. Sin embargo, estos mecanismos de servicio policial que fueron distribuidos en diferentes sectores urbanos de Medellín, comenzaron a ser objeto de atentados terroristas. En consecuencia, los moradores de los sectores aledaños a los CAI, quedaron expuestos a una situación de peligro de particular gravedad, que excedió notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que se derivan de la prestación de un servicio público” (Consejo de Estado, 2013)

La configuración de esta tesis resulta algo problemática, puesto lleva implícita notoria contradicción ante las prioridades de la institucionalidad en el Estado social de derecho, puesto es inconcebible una sociedad en la cual no existe presencia de la policía nacional para

garantizar la seguridad de los ciudadanos, siendo la presencia de estos funcionarios un factor de riesgo ante circunstancias de violencia excepcional.

Este postulado ha sido estudiado igualmente por la doctrina Colombiana, la cual ha alineado sus posturas a lo regulado por la jurisprudencia contencioso administrativa, reafirmando que el Estado es responsable patrimonialmente a título de falla en el servicio ante la perpetración de actos terroristas por terceros, desplegados en el marco del conflicto armado colombiano, únicamente cuando se puede demostrar la previsibilidad del acto, es decir, las autoridades conocían la probabilidad inminente de perpetración del atentado, y aun así, no desplegaron medidas eficientes destinadas a contener y evitar el mismo, siendo el tema abordado en el texto titulado Responsabilidad del estado colombiano por actos terroristas, de autoría de Carlos Mario Romero Torres, así:

“La responsabilidad del Estado por actos terroristas se puede imputar a título de falla del servicio solo cuando la administración actuó con omisión frente a los llamados de la comunidad, de un particular o frente a situaciones de las cuales se puede prever la amenaza inminente de un atentado terrorista o en razón a que, no desplegó el equipo de seguridad o de prevención requerido para conjurar las posibilidades de un ataque. También se puede imputar a título de riesgo excepcional cuando hay ataques dirigidos a elementos representativos del estado, funcionarios estratégicos del mismo, lo cual coloca al particular en una situación de riesgo creado de manera consciente por el Estado que se torna excepcional y, que, en caso de realizarse y causarse un daño, desborda los parámetros bajo los cuales está desarrollado el principio de igualdad frente a las cargas públicas” (Romero, 2019. P. 18)

Examinando la interpretación realizada por el doctrinario, este imputa responsabilidad estatal a título de falla en el servicio y daño especial, centrándose la primera en la carencia de acciones destinadas a prevenir un acto terrorista previsible e inminente, cuando el Estado tiene conocimiento de su ejecución, siendo esta una omisión por parte de las autoridades competentes.

La segunda postura es mucho más controversial, puesto centra la imputación de la responsabilidad estatal en este caso concreto, en la cercanía existente entre las personas y elementos institucionales susceptibles de ser objetivo militar de los alzados en armas. A tal efecto, cuando un ciudadano resultare afectado como consecuencia de la perpetración del acto terrorista que tenía como destino físico la agresión en contra de personas o lugares del sector público, es posible la imputación de responsabilidad patrimonial del Estado.

La primera postura retratada por el citado doctrinario, es compartida por el autor Edier Alberto Alzate Sanabria, quien en su texto titulado responsabilidad estatal por actos terroristas: estudio de derecho comparado entre Colombia y España, manifiesta lo siguiente:

“Para la temática de responsabilidad patrimonial de la Administración por atentados terroristas, se afirmó que el sistema se mantiene firme a sus convicciones, en la medida que únicamente puede hablarse de la obligación de reparar cuando la actuación desarrollada por los cuerpos de seguridad haya sido claramente omisiva o fraudulenta, en contraste con el deber jurídico que les corresponde en las circunstancias de tal magnitud. Por tal razón, se ha instaurado un postulado general que establece la exoneración a la Administración de cualquier tipo responsabilidad,

en los eventos en que el acto terrorista no era previsible, o no era posible evitar los efectos dañinos de forma total o parcial” (Alzate, 2018.p. 16)

En conclusión, a pesar de no existir una línea jurisprudencial organizada y ordenada sobre el tema, siendo constante el cambio de postura por parte del Consejo de Estado, la tesis mas usada en el momento de examinar la posibilidad de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado por actos terroristas, es la teoría de la previsibilidad, la cual expone que ante estos eventos es necesario verificar hasta que punto las autoridades tuvieron conocimiento de la comisión de estos actos, siendo este el soporte para desplegar actuaciones destinadas a evitarlos, puesto de lo contrario, se configuraría evidentemente falla en el servicio.

En lo que respecta la presencia legitima de la policía nacional entre la población civil, postulado que resulta necesario para garantizar la seguridad ciudadana, como un atractivo objetivo militar por parte de los alzados en armas, es necesario confirmar, que el Estado no puede garantizar dicha seguridad sin que exista una presencia fuerte de estas autoridades entre la comunidad, sin embargo, si esta entidad fuera destinataria de atentados terroristas capaces de afectar colateralmente bienes jurídicos de la población, es posible la configuración de la responsabilidad estatal aplicando las tesis estudiadas, no por el hecho de ser indebida la presencia de la policía entre las personas, sino por la configuración de la falla en el servicio, el riesgo excepcional o el daño especial.

## Conclusiones

El Estado colombiano es responsable administrativamente de las consecuencias de los actos terroristas desplegadas por terceros en el marco del conflicto armado, a título de falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional, categorías examinadas por la jurisprudencia contencioso administrativa.

La falla en el servicio se configura mediante la aplicación de la tesis de la previsibilidad, es decir, demostrar que las autoridades tenían conocimiento de la perpetración del acto criminal, y aun así no fueron diligentes en el despliegue de actos destinados a prevenir y evitar el mismo, constituyendo esto una falla en el servicio.

Excepcionalmente puede configurarse responsabilidad administrativa a título de riesgo excepcional, cuando el Estado genere un riesgo sobre la población al mezclarla con objetivos de relevancia militar para los alzados en armas, sin embargo, esta circunstancia no es aplicable fácilmente a las estaciones de policía, puesto la constitucionalidad ordena la presencia de estas con miras a garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, puesto resulta imposible que el Estado satisfaga estas necesidades, sin que exista un pie de fuerza pública policial activo entre la población protegida.

Finalmente, el Estado puede resultar responsable de las consecuencias de un atentado terrorista perpetrado por terceros, producto de la aplicación de la tesis del daño especial, la cual apelando al principio de solidaridad, confirma que tanto Estado como sociedad son susceptibles de resultar afectados en sus bienes como consecuencia de la guerra, siendo necesario que el Estado utilice su posición dominante para minimizar las consecuencias de las hostilidades, es decir, subsidiar la afectación sufrida por la población

civil, para este debate resulta irrelevante si el Estado fue o no diligente en la evitación del hecho criminal, centrándose en la asimilación de un rol proteccionista en beneficio de la comunidad.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución política de Colombia, Editorial Leyer
- Congreso de la república. (2000) Código de procedimiento penal colombiano. Editorial Legis
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de radicado C – 957 del año 2014
- Consejo de Estado. Sala contencioso administrativa. Sección tercera. Sentencia de radicado 05001-23-31-000-1997-01432-01(26011) de fecha del 6 de junio del año 2013
- Consejo de Estado. Sala contencioso administrativa. Sección tercera. Sentencia de radicado 05001-23-31-000-1998-03751-01(26161) del 26 de junio del año 2014
- Guecha Medina, C. (2016) La falla en el servicio una imputación tradicional de la responsabilidad del Estado. Universidad Militar de Nueva Granada.
- Martínez Ortiz, H. (2019) Análisis descriptivo del concepto de riesgo excepcional y responsabilidad objetiva en Colombia: el derecho a reparar y ser reparado. Universidad Santiago de Cali.
- Sánchez Capacho, Y (2017) Responsabilidad del estado frente al daño especial producido por ataques terroristas en Colombia. Universidad Libre de Colombia.
- Romero Torres, C (2019) Responsabilidad del estado colombiano por actos terroristas, de autoría de. Universidad Católica de Colombia.
- Alzate Sanabria, E. (2018) Responsabilidad estatal por actos terroristas: estudio de derecho comparado entre Colombia y España. Universidad del Rosario.