

Los regímenes de responsabilidad objetiva del estado y el rompimiento de las cargas públicas en el caso de los atentados terroristas*

The regimes of strict liability of the state and the disruption of public burdens in the case of terrorist attacks

Leidy Johana Rojas Núñez

Abogada Contratista, SENA regional Huila, Colombia

leidyrojas_24@hotmail.es

Recibido: 04/11/2021 Aprobado: 10/01/2022

DOI: 10.25054/16576799.4054

RESUMEN

El nuevo paradigma constitucional de procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado establecido en el artículo 90 constitucional, es el cimiento de la procedencia de los regímenes de responsabilidad objetiva (daño especial y riesgo excepcional). Estos dos títulos de imputación son procedentes en casos excepcionales. Uno de estos casos son los atentados terroristas y sobre estos, es que se realizará una revisión de literatura, con el objetivo de determinar cuales son los elementos y de que manera se puede imputar responsabilidad patrimonial al Estado cuando se está ante un atentado terrorista. En ese contexto es donde se desarrolla este artículo, cuyo objeto se enmarca en determinar a partir de una revisión bibliográfica la jerarquía que debe existir para aplicar el régimen objetivo de responsabilidad patrimonial del riesgo excepcional y en subsidio de éste el daño especial, cuando se trata de atentados terroristas. Para acudir a este cometido, se acudió a una revisión en las principales bases de datos de los artículos de investigación más recientes que se refieren a la temática propuesta. La conclusión a la que se llega es que los autores consultados concuerdan con que debe existir una jerarquización entre los dos regímenes de responsabilidad patrimonial cuando se trata de atentados terroristas, debiendo acudir siempre en primera instancia al riesgo excepcional.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Patrimonial del Estado; Acto Terrorista; Riesgo Excepcional; Daño Especial.

ABSTRACT

The new constitutional paradigm of state liability as established in Article 90 of the Constitution forms the foundation for the applicability of objective liability regimes (special damage and exceptional risk). These two grounds for liability are applicable in exceptional cases. One such case is terrorist attacks, and it is on this subject that a literature review will be conducted to determine the elements and way the State can be held liable for patrimonial

* Artículo de revisión.

damage in the event of a terrorist attack. This article is developed within that context, aiming to ascertain, through a bibliographic review, the hierarchy that should exist for the application of the objective liability regime of exceptional risk, and subsidiarily, special damage, in the case of terrorist attacks. A review was conducted in the main databases of the most recent research articles related to the proposed theme to achieve this objective. The conclusion reached is that the consulted authors agree on the necessity of a hierarchy between the two regimes of state liability in cases of terrorist attacks, with exceptional risk being the primary recourse.

KEYWORDS

State Liability; Terrorist Act; Exceptional Risk; Special Damage.

INTRODUCCIÓN

La situación de conflicto que ha vivido Colombia durante las últimas 50 décadas ha sido marcada por varias dinámicas de violencia. Dentro de estas dinámicas se encuentran los actos terroristas perpetrados por grupos criminales y grupos armados al margen de la ley. Dentro de la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha determinado el alcance que tiene la responsabilidad patrimonial que tiene el Estado cuando se presentan este tipo de actos.

Desde la jurisprudencia del alto tribunal de lo contencioso – administrativo, se ha mantenido el criterio de que el Estado tiene un deber resarcitorio en algunos casos puntuales cuando se presentan actos terroristas. Para determinar la procedencia o no de esta responsabilidad, ha acudido a los tres regímenes de responsabilidad, esto es la falla en el servicio, el daño especial y el riesgo excepcional. En relación con el régimen de falla en el servicio el análisis del Consejo de Estado se ha mantenido en el estudio de los tres elementos que lo componen: hecho, nexo causal y daño, lo cual no ha comportado ningún problema, pues es la subjetividad y los elementos de la culpabilidad lo que define si procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado.

No sucede lo mismo en el caso de los regímenes objetivos o sin culpa del riesgo excepcional y el daño especial. Del análisis de varias sentencias del Consejo de Estados se ha concluido que en los eventos

en que no se configuran los elementos del régimen de falla del servicio, es deber juzgador acudir a los regímenes de responsabilidad objetiva (Bermejo et al., 2017). La similitud que presentan estos dos regímenes objetivos dificulta su diferenciación cuando se van a aplicar en los casos de atentados terroristas, pues los dos se basan en una misma premisa, esto es el rompimiento de las cargas públicas, lo que ha generado una interpretación diversa.

De acuerdo con lo anterior, en el presente artículo de revisión, se pretende analizar la naturaleza del rompimiento de las cargas públicas en el marco de actos terroristas, y la procedencia de los regímenes objetivos de responsabilidad objetivos, con el propósito de establecer criterios de aplicación y diferenciación de la procedencia de cada uno de estos regímenes. Así las cosas, la pregunta de investigación que se pretende resolver es la siguiente: ¿Cuáles son los criterios que ha sentado la doctrina más reciente para la aplicación de los regímenes objetivos de responsabilidad patrimonial del Estado en el caso de los actos terroristas, por el rompimiento de las cargas públicas?

Con esta pregunta de investigación, la hipótesis de la que se parte es que la tesis que ha mantenido la doctrina más reciente es que, cuando se acude a los regímenes objetivos para la imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado, existe una jerarquía entre estos. Con ello se pretende evaluar si la mayoría de los autores concuerda con que, descartado el régimen

subjetivo de responsabilidad patrimonial, debe acudir al análisis del riesgo excepcional y, en caso de que no se cumplan estos criterios, determinar la procedencia de la responsabilidad patrimonial desde el daño especial, o si, por el contrario, no existe una unificación de criterios en relación con la jerarquización entre estos dos regímenes de responsabilidad objetiva.

Ahora bien, la investigación que se busca adelantar adquiere relevancia en el derecho administrativo, pues con esta se pretende analizar cuáles son las características que tienen los regímenes objetivos de responsabilidad patrimonial del Estado en los actos terroristas. Si bien el tema de la procedencia de la responsabilidad del Estado en el caso de atentados terroristas ya ha sido decantado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, se considera que es necesario analizar cuál es la posición de la doctrina en relación con estos dos regímenes de responsabilidad objetiva para establecer cuáles son sus criterios de aplicación desde los estudios más recientes.

1. La Responsabilidad Objetiva del Estado: Análisis del Riesgo Excepcional y el Daño Especial

1.1. El Riesgo Excepcional

El surgimiento del riesgo excepcional como título de imputación se cimentó en la necesidad de establecer reglas de procedencia de la responsabilidad del Estado en los casos donde el daño causado no era consecuencia de una falla en el servicio. De acuerdo con Aramburo Calle (2008), el riesgo excepcional se fundamenta en la concreción de un riesgo causado por el Estado en el ejercicio de una actividad legítima.

La necesidad de establecer este régimen objetivo nace del concepto de peligrosidad que ejerce el Estado cuando desarrolla algunas actividades que generan un riesgo a la comunidad. De acuerdo con Guerra y Pabón (2019), en el riesgo

excepcional, así como en el daño especial, la responsabilidad del Estado surge por la simple causación del daño. Esto quiere decir que no se analiza el elemento volitivo del agente que causa el daño, sino que se hace una evaluación de la legitimidad de la acción que causa el daño y del riesgo que se concretó con dicha actividad.

Molina y Ramírez (2006) señalan que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado por riesgo excepcional es la peligrosidad de la acción que el Estado está realizando. Parra (2010) define una actividad riesgosa o peligrosa como toda aquella actividad que, una vez ejecutada o estructurada, genera una probabilidad alta de daño a un tercero, que va más allá de lo que legal, civil o constitucionalmente está obligado a soportar. Ahora bien, en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, Parra (2010) señala que solo puede ser atribuida ésta cuando existe un riesgo, del que el Estado es garante por disposición constitucional o legal, al ser este mismo quien lo crea.

Dentro de estas actividades riesgosas o peligrosas se encuentran la construcción de obras públicas, la instalación de estaciones de policía, la ubicación de cárceles u hospitales psiquiátricos en zonas residenciales, entre otras. De acuerdo con Patiño (2008), la concreción del riesgo que crea la actividad peligrosa del Estado es lo que da lugar a la indemnización. Si bien es cierto que todas las personas se encuentran obligadas a asumir las cargas públicas que implica la acción de soberanía del Estado, cuando existe el rompimiento de estas cargas públicas con la concreción de un riesgo que va más allá de lo que toda persona debe soportar, es donde nace el deber de reparar.

Ahora bien, tanto el daño especial como el riesgo excepcional se basan en el rompimiento de las cargas públicas. En ese sentido lo señala Buitrago (2018):

(...) existen situaciones en las que el Estado debe reparar un daño causado pese a su actuación legítima y respetuosa del derecho a la buena administración (sin culpa estatal). Generalmente, en esos eventos el Estado debe responder porque se beneficia por la ejecución de la actividad o, porque le asigna al particular una carga que no le corresponde. (p. 39)

No obstante, estas se diferencian en que, en el caso del riesgo excepcional, este rompimiento de las cargas públicas se debe principalmente a la concreción de un riesgo, mientras que, en el caso del daño especial, el daño se produce cuando la actividad que ejerce el Estado, aunque legítima, causa un daño que va más allá de las cargas públicas que debe asumir todo ciudadano. Al respecto, Cuenca y Beltrán (2015) indican que en el daño especial no se crea un riesgo, sino que el daño solo deviene de la acción legítima del Estado. En ese sentido, en el daño especial, donde no se requiere la creación de un riesgo, sino que basta con que injustificadamente se dé la ruptura del equilibrio de las cargas públicas, y que, por supuesto, con ello se ocasione un perjuicio a un particular.

Así las cosas, la imputación objetiva del riesgo excepcional se basa en la premisa de que aunque el Estado en ejercicio de su soberanía puede desarrollar actividades peligrosas para cumplir con sus fines esenciales, ello no significa que cuando alguna de estas cause un perjuicio, se exima del deber de reparar el daño causado, de tal suerte que basta solamente con probar que el daño haya sido consecuencia directa de la concreción del riesgo para que nazca el deber de reparar, como pasará a explicarse a continuación.

1.2. El daño especial

El daño excepcional es el otro título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado por el rompimiento

de las cargas públicas. Este se caracteriza por ser subsidiario, excepcional y estar enmarcado en una actividad sin culpa. La ausencia de la culpa y de su estudio en este régimen objetivo, nace de la causación del daño, en el desarrollo de una actividad legítima. Lizcano (2012) lo describe en las siguientes palabras:

Tratándose de fundamentos del régimen objetivo de la responsabilidad, se encuentra que uno de sus elementos principales es precisamente que la producción del daño se presente con ocasión del desarrollo de una actividad de la administración en la que no medie culpa alguna, razón por la cual muchos autores se refieren a este régimen como de responsabilidad sin culpa (...). (p. 75)

El daño especial es procedente en los casos en que existe una actuación legítima del Estado con la que obtiene un beneficio, pero que rompe con el equilibrio de las cargas públicas que debe soportar quien sufre el daño. Con la introducción del concepto de daño antijurídico en el texto constitucional, la falla del servicio es, por regla general, el primer título al que debe acudir el juez al momento de determinar si existe o no responsabilidad por parte del Estado, presumiendo que éste incurrió en la violación de algún deber jurídico. No sucede así en el caso del daño especial, ya que para que se configure dicho título, la actuación u omisión de la administración no debe admitir reparo alguno respecto del ordenamiento jurídico.

En relación con el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, es necesario precisar que el hecho de vivir en sociedad requiere de algunos sometimientos de los particulares a ciertas cargas a las cuales están obligados a soportar para poder mantener relaciones sociales armónicas y pacíficas.

Estas cargas, por regla general, deben ser equitativas entre todos los

miembros de la sociedad. Parra (2010), al respecto, señala que la imposición de las cargas públicas a los ciudadanos se traduce en la necesidad que tiene el Estado de la imposición de deberes por el bienestar general. A manera de ejemplo, la autora plantea como cargas públicas el deber de pagar impuestos, el deber de solidaridad y asistencia social, el deber de protección del espacio público so pena de sanción, entre otros. Cuando se presenta el rompimiento de este equilibrio en un particular con una actuación legítima de la administración, ocasionando un perjuicio, es que se considera que existe un daño especial.

En ese sentido, lo indica Galindo (2002) al decir que los beneficios que se obtienen de vivir en sociedad y en una sociedad civilizada dependen de la imposición de cargas públicas en los ciudadanos, en cumplimiento de los criterios de justicia distributiva. Al presentarse un desbalance en estas cargas por una actuación legítima del Estado, se incrementa en el ciudadano el deber de soportar dicha carga, más allá de lo que sus conciudadanos deben tolerar.

De otra parte, y al igual que en la responsabilidad por falla del servicio, en el caso del daño especial, es necesario que el perjuicio ocasionado esté íntimamente relacionado con la actuación u omisión del Estado, para que pueda ser atribuida la responsabilidad. Por ello, la única manera de romper con este nexo de causalidad es aduciendo y probando que la acción u omisión fue realizada bajo alguno de los eximentes de responsabilidad, como en el evento en que concurra un caso fortuito o una fuerza mayor.

2. Los Regímenes de Responsabilidad Objetiva en el Caso de los Atentados Terroristas

2.1. Aplicación del Régimen del Riesgo Excepcional y Daño Especial en el Caso de los Atentados Terroristas

En este punto es importante recordar que, en Colombia, aunque se permite la aplicación de los regímenes de responsabilidad objetivos para el caso del terrorismo, existe una discrepancia frente al tema que vale la pena recordar. Algunos doctrinantes como Rojas (2009), han sido sentenciosos al argumentar que los actos terroristas en ninguna circunstancia pueden llegar a ser atribuibles al Estado, por ser los mismos, producto de la actuación de un tercero, que eximen de responsabilidad a los agentes del Estado.

Por el contrario, doctrinantes como Juan Carlos Peláez (2000), defienden la posición jurisprudencial que al respecto tiene el Consejo de Estado y el Estado Colombiano, respecto de la intención por lo menos teórica de resarcir los daños ocasionados con este tipo de hechos tan lamentables. Sin lugar a duda, la intención del Estado y del Consejo de Estado al aplicar este régimen puede ser considerada como altruista y loable, por buscar por todos los medios dar cumplimiento a lo enunciado en el artículo 90 de la Constitución Política y al principio del *jura novit curia*. Sin embargo, el enfoque y la contradicción que enfrenta su aplicación en la jurisprudencia del Consejo de Estado hacen de la utilización de este título de imputación una quimera para quien quiere acudir a la administración de justicia en la búsqueda del resarcimiento de los daños ocasionados por atentados terroristas.

Aterrizando el anterior planteamiento, es necesario explicar en qué consiste dicha contradicción. En primera instancia, durante los primeros años en que fue promulgada la Constitución de 1991, la postura del Consejo de Estado fue férrea en aplicar a todos los casos de actos terroristas

la teoría del daño especial. Al respecto, indica Ruiz (2016) que los actos terroristas ejecutados por los grupos al margen de la ley en su lucha contra las instituciones del Estado rompen el equilibrio en las cargas públicas de aquellos particulares que se ven afectados con los mismos, cuando los ataques son perpetrados contra instalaciones o personas consideradas como objetivos militares, lo que indirectamente conlleva a un análisis de la responsabilidad patrimonial bajo la teoría del daño especial.

En dicha época, el uso de la teoría del riesgo excepcional fue tomado por el Consejo de Estado como residual, y prácticamente aplicable solo a los casos de redes de conducción de electricidad. Hasta principios del siglo XX, esta posición jurisprudencial fue respetada por los Consejeros de dicha Corporación. De acuerdo con Muga (2007), esta postura cambió con la sentencia proferida el 10 de agosto de 2000, en donde se deja a un lado la aplicación del daño especial en los casos de actos terroristas, para pasar a aplicar el del riesgo excepcional, aunque sin hacer mayores distinciones entre los elementos que componen el riesgo excepcional y los que hacen parte del daño especial. Ahora bien, existen algunos autores que consideran que este dilema dogmático puede ser resuelto con una aplicación de jerarquía entre estos dos regímenes objetivo (daño especial y riesgo excepcional). Por ejemplo, Galindo (2002) considera que el daño especial debe ser considerado como la última opción del operador jurídico, en razón a que su raciocinio no implica falta, basta solamente con el rompimiento de la equidad en las cargas públicas del Estado.

La vaguedad del contenido del daño especial hace posible que existan condenas al Estado injustificadas e insostenibles desde el punto de vista fiscal. Por ello Galindo (2002) propone excluir el daño especial y estudiar los casos de responsabilidad patrimonial del Estado en

el caso de los actos terroristas bajo la falla del servicio y subsidiariamente bajo el riesgo excepcional. Así las cosas podría inferirse que para el caso de los atentados terroristas el daño especial, no puede ser considerado como el régimen objetivo de responsabilidad que debe ser aplicado en dichos casos, ya que siempre que exista la aparición de este tipo de hechos, que por lo general son realizados contra instalaciones del Estado o contra personalidades públicas, por el simple hecho de llevar dicha connotación y de encontrarse en cierta locación, se crea el riesgo lícito, característica de la teoría del riesgo excepcional.

Esta idea ha sido defendida por algunos doctrinantes, como Hernández (2000), quien considera que, en los actos terroristas, existe el un acto de un tercero, y el Estado expone a la ciudadanía a un daño cuando ejerce sus actividades de seguridad, lo que quiere decir, que no puede existir una vulneración en la igualdad frente a las cargas públicas, lo que, a su vez, hace improcedente la aplicación del daño especial en los casos de actos terroristas. Como se ha anotado anteriormente, el riesgo excepcional también ha sido utilizado para los casos donde se presentan actos terroristas en contra de autoridades administrativas o personalidades públicas, bajo el criterio de la creación de un riesgo que concretado se deriva en una responsabilidad para quien lo creó, es decir para el Estado.

Como bien lo explica Hernández (2000), el riesgo excepcional en algunas de las providencias del Consejo de Estado ha sido confundido con el daño especial, lo que ha devenido en una incorrecta aplicación de dichos regímenes de responsabilidad, que, aunque objetivos los dos, no cuentan con los mismos elementos. Tal teoría, aunque aplicada a partir de la década del 2000, con sus elementos característicos, ha sido objeto de confusión en muchas ocasiones, pues tal como lo advierte Guerra (2010), en algunos casos el

Consejo de Estado aplica en los actos terroristas el riesgo excepcional y en otros el daño especial, sin distinción alguna en cuanto a la procedencia de sus elementos. Aun con ello, Colombia es un estado garantista con los derechos de las víctimas de actos terroristas. No sucede lo mismo en la legislación foránea, como pasará a analizarse a continuación.

2.2. La Aplicación de los Regímenes de Responsabilidad en el Derecho Comparado para los Actos Terroristas

La atribución de la responsabilidad en el sistema francés descansa en tres regímenes: (i) la falla en el servicio, (ii) el quebrantamiento de la igualdad en las cargas públicas y (iii) la teoría del riesgo. En el caso de la falla del servicio, el régimen de responsabilidad francés admite dos modalidades en materia de carga probatoria. Si existe presunción de culpa, es deber de la Administración probar que efectivamente su actuar fue diligente y ajustado a la ley. Si existe responsabilidad por culpa probada, es deber del actor probar que efectivamente el Estado incurrió en una falla, con lo que se generó un daño.

En algunos otros casos, el Derecho Francés reconoce la culpa grave como uno de los elementos imprescindibles para poder endilgar responsabilidad al Estado. El criterio para determinar la necesidad de probar o no una culpa grave es la especificidad de la actividad con la que se genera el daño. Al respecto, Ruiz (2016) señala que debe probarse la culpa grave cuando se trata de actividades médicas o la que se deriva del auxilio a personas en peligro o en la lucha contra incendios.

En el caso de la responsabilidad que se deriva del desequilibrio en las cargas públicas, el Estado francés lo aplica para los casos donde se presenta un daño a causa de una actuación legítima del Estado, pero que no debe ser soportada por el ciudadano, ya que ello implicaría un gravamen que va más allá de lo que legalmente está obligado

a soportar. Quintero (2002) al respecto señala que el Derecho francés ha reconocido la responsabilidad del Estado bajo este régimen cuando se presentan daños por el desarrollo de obras públicas, por los efectos que produce un acto administrativo o cuando el daño se genera por la aplicación de una ley válidamente adoptada.

Para el caso del régimen de responsabilidad por riesgo, el Derecho francés lo aplica en los casos donde se concreta un riesgo creado por la Administración y que es objeto de resarcimiento por disposición legal o jurisprudencial. Al respecto, Quintero (2002) señala que es posible endilgar responsabilidad al Estado bajo este régimen cuando existe manipulación de objetos peligrosos o se debe realizar un procedimiento que implique un peligro para la comunidad, como el manejo de explosivos.

Ahora bien, para el caso particular de los atentados terroristas, el sistema jurídico francés no establece la procedencia de algunos de estos regímenes en particular. Tamayo (1997) al respecto indica que la atribución de la responsabilidad del Estado cuando ocurre un acto terrorista se hace con base en sistemas de indemnización cimentados en los principios de asistencia y solidaridad social. El principal argumento al que acude Tamayo (1997), citando a Vabille, es que la responsabilidad del Estado en el caso del Derecho francés para los actos terroristas no puede cimentarse bajo el terreno de la falta o del desequilibrio en las cargas públicas, ya que el hecho que genera el daño se encuentra relacionado con operaciones de guerra.

Así las cosas, el Estado francés acude a un modo de resarcimiento distinto al de la imputación de responsabilidad al Estado. Al respecto, Ruiz (2016), citando a Yaguez (1973), indica que la reparación a las víctimas de ataques terroristas en Francia se realiza desde un Fondo de Garantías

dispuesto por el Estado, cuya finalidad es compensar el posible daño que genera un acto terrorista tanto a franceses en otros Estados como a todos los ciudadanos franceses o no que se encuentren en dicho Estado, siempre y cuando se hubiesen inscrito en las oficinas consulares (Yaguez 1973, citado por Ruiz, 2016).

De acuerdo con lo anterior, se entiende que no existe un régimen de responsabilidad aplicable para los actos terroristas. Con ello se estaría cercenando a la víctima la posibilidad de acceder a una reparación integral (que no necesariamente se agota con el reconocimiento patrimonial del daño), con base en el régimen que por excelencia vincula al Estado extracontractualmente, es decir, la falla del servicio, en los casos donde el acto terrorista pudo ser previsto y hubo un incumplimiento por parte del Estado en su deber de vigilancia y prevención, como titular de la protección y salvaguarda de los derechos de los ciudadanos. Al respecto, Ruiz (2016) indica que en estos eventos

(...) la responsabilidad en situaciones como las anteriores debe proceder porque el Estado no cumplió con su deber de medios o, dicho, en otros términos, de hacer todo lo que estuviera a su alcance con el fin de evitar las consecuencias nefastas de un acto terrorista que fue previsible”. (p. 228)

Se comparte esta postura, por cuanto es claro que un daño antijurídico que se deriva de la omisión del Estado debe tener como consecuencia una reparación integral. Si bien es cierto que el Estado francés reconoce esto en virtud del Fondo de Garantías dispuesto para tal efecto, ahí no se agota su responsabilidad de reparación. Por el contrario, es necesario que se establezcan las causas y consecuencias que generaron el daño, a efectos de conocer con certeza cuáles son las falencias en las que ha incurrido el

Estado en su deber de protección de los ciudadanos.

Obviamente, la creación de este régimen sería solo aplicable en los casos donde el acto terrorista pueda ser previsto. Pues, escapa a la órbita de protección del Estado asumir responsabilidades por actos que difícilmente puede conocer con anterioridad. Para esos casos, se debería mantener la reparación por el Fondo de Garantía, en atención a la necesidad de restablecer (en lo posible) los derechos de los ciudadanos que se vieron afectados por el acto terrorista. Al respecto, Ruiz (2016) señala lo siguiente:

Tanto en Colombia como en Francia y España existen los regímenes legislativos especiales de indemnización y asistencia pública. No obstante, el régimen establecido en materia legislativa no significa que el Estado asuma la responsabilidad del hecho dañoso; lo que hace es darle desarrollo a los principios y valores en los que se funda el Estado Social de Derecho como son la igualdad, la equidad, la solidaridad, la dignidad humana, para con ello cumplir con su labor de asistencia pública – social”. (p. 229)

A continuación, se realizará un análisis de la procedencia de la responsabilidad extracontractual del Estado para el caso español. Similar al Estado francés, el Estado español considera que no es posible endilgar responsabilidad al Estado por los actos terroristas bajo el esquema de la responsabilidad del Estado. Aunque no desconoce que debe existir un resarcimiento a las víctimas, el Estado español considera que esto debe realizarse bajo los parámetros de solidaridad y asistencia social y no como una responsabilidad a cargo del Estado. Al respecto, García de Enterría y Fernández (1996), citados por Ruiz (2016), señalan lo siguiente respecto de la procedibilidad de la

reparación de los ciudadanos españoles en los casos de actos terroristas:

Conviene advertir que éste no es un sistema de responsabilidad del Estado en sentido propio, supuesto que el hecho causante del daño resarcible no es imputable a aquel ni a sus agentes. En consecuencia, no pretende asegurar la indemnidad total de las víctimas, sino solo paliar las consecuencias dañosas que muchas veces resultan para personas inocentes de las actividades terroristas y del crimen organizado” (García de Enterría y Fernández, 1996, citado por Ruiz, 2016, p. 229)

En ese sentido, lo que se busca con una indemnización, como lo manejan el sistema español y el sistema francés, es la repartición de un riesgo y la asignación de una compensación cuando dicho riesgo comporta una afectación a un ciudadano. Ello, claramente, nada tiene que ver con la aplicación de un régimen de responsabilidad del Estado, sino con una forma de asistencia social que se basa en la solidaridad, y no en la concreción de un daño atribuible al Estado por quebrantar su deber de vigilancia y prevención de situaciones que pongan en riesgo a la población.

La principal razón a la que acude España para señalar que no procede la responsabilidad del Estado es de orden económico, ya que indica que no existe posibilidad de que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado por los actos terroristas de bandas delincuenciales o grupos armados. Por ello, acude al principio de asistencia social para compensar de alguna manera los daños, sin que ello implique responsabilidad directa del Estado.

3. La Jerarquización del Riesgo Excepcional sobre el Daño Especial para Atentados Terroristas en Colombia

Ahora bien, cuando no existe la posibilidad de endilgar responsabilidad patrimonial al Estado bajo la teoría de la falla del servicio, el Consejo de Estado acude en la mayoría de sus pronunciamientos a estudiar la posible presencia de un riesgo excepcional cuando el ataque terrorista no pudo ser previsto. De acuerdo con los autores consultados, se debe acudir al régimen del riesgo excepcional cuando en ejercicio de una acción legítima del Estado se pone en riesgo a la población civil, lo que representa un desbalance en las cargas a las que se ven sometidos por el ejercicio de la seguridad del Estado.

De acuerdo con Güecha (2014), en la mayoría de los casos resueltos por el alto tribunal, el riesgo se ha concretado cuando el Estado construye instalaciones militares o policiales en zonas urbanas, a sabiendas de que éstas pueden y son blanco de ataques por grupos subversivos. Aun a sabiendas de ello, asumen el posible riesgo de que se presenten estos ataques. Existe un condicionamiento para que pueda proceder este régimen de responsabilidad y es que la creación del riesgo sea netamente del Estado y que este lo asuma. En otras palabras, cuando el o los ciudadanos deciden crear el riesgo, no es plausible imputarle responsabilidad al Estado, ya que este se encuentra en cumplimiento de un acto legítimo sin que en principio constituya una fuente de riesgo. Es el ciudadano quien, por su propia voluntad, decide crearlo. A manera de ejemplo, Ruiz (2016) indica lo siguiente:

El Consejo de Estado condenó al Estado bajo el supuesto que la ubicación del cuartel de policía del Municipio del Carmen en área urbana habitada expuso a las personas que habitaban en los inmuebles aledaños y a sus bienes a

un riesgo mayor a sufrir un daño. El anterior criterio es compartido siempre que el riesgo haya sido creado por el Estado y no que haya sido el ciudadano el que decidió asumirlo, es decir, si el Estado ubicó un elemento representativo del mismo en una zona despoblada o con niveles de urbanización mínimos y el ciudadano, haciendo uso de su libre albedrío, pese a saber el riesgo que representa el elemento decide construir un bien, no hay porque declarar responsable al Estado en caso de realizarse, pues el riesgo no lo creó él, lo asumió con posterioridad el ciudadano, no se lo impusieron, surgió de la decisión unilateral del particular de construir pese a las consecuencias que ello le podría generar. (Ruiz, 2016, p. 244)

Permitir ello es equivalente a objetivar la responsabilidad patrimonial, más allá de sus obligaciones como proveedor del servicio de seguridad en Colombia, al punto que deba asumir como suyos los hechos realizados por un tercero. En esa medida, los elementos que hacen parte de la responsabilidad patrimonial del Estado, en especial, el relacionado con el nexo causal, se haría inocuo, en la medida en que solo bastaría con demostrar la existencia de un daño a causa de un acto terrorista, para que pudiera ser atribuido al Estado y con base en ello ser declarado responsable patrimonialmente.

Ello por supuesto, no es un impedimento para que el Estado en atención a los principios de solidaridad y asistencia social, como lo proponen los modelos europeos (Francia y España), otorgue a las víctimas, una compensación por los daños sufridos, sin que implique una responsabilidad en cabeza de éste, por el hecho de un tercero, o la creación de un riesgo por parte de este afectado.

No sucede el mismo caso, cuando el Estado a pesar de que conoce el riesgo que

puedan originar su actuación legítima, decide aun con ello, realizar la actividad que pueda generar un efecto dañino a los ciudadanos. A manera de ejemplo Ruiz (2016) haciendo referencia a la construcción de lugares representativos del Estado o al ejercicio de actividades de seguridad que impliquen un riesgo en él, indica que puede existir riesgo excepcional, cuando

(...) el Estado sabe que el ejercicio de la defensa y seguridad al causar un riesgo latente puede ser fuente de responsabilidad patrimonial, puesto que, como se anotó, estamos ante el ejercicio de una actividad lícita desplegada por el establecimiento de elementos representativos del Estado – instrumentales, humanos y de actividad -, que en época de disturbios públicos pueden causar daños a los particulares y bienes y frente a los cuales no hay lugar a soportarlos. (Ruiz, 2016, p. 246)

Aun con la postura que ha adoptado la mayoría de los autores consultados, respecto de la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, para el caso de actos terroristas, bajo los regímenes de la falla del servicio y el riesgo excepcional, existen en la doctrina posturas que consideran que no existen elementos objetivos que puedan sustentar la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, para estos eventos.

Al respecto, Soro (2006) señala que la atención de las víctimas de este tipo de sucesos debe darse de forma asistencial por el Estado a título de solidaridad, y no bajo el reconocimiento de una responsabilidad patrimonial del Estado. El argumento al que acude el autor, para adoptar tal postura, es que las acciones que ejerce el Estado para contrarrestar los efectos de la guerra, no pueden ser objeto de responsabilidad cuando estos hacen referencia a “operaciones de guerra”, y que las actuaciones de seguridad, contrario a ser

objeto de réplica por parte de los ciudadanos, son legítimas en la medida en que buscan su protección.

En esa medida, no puede existir responsabilidad del Estado por cuanto el deber de soportar los embates de la guerra es una obligación solidaria, y que el Estado al no obtener beneficios con sus operaciones de guerra, y al ser estos impuestos por los grupos armados al margen de la ley, no le puede ser atribuida responsabilidad patrimonial, por cuanto su actuación, contrario a querer generar un daño, busca prevenirlo.

Contrario a ello, Gil Botero (2006) considera que el no reconocer la procedencia de la responsabilidad objetiva patrimonial del Estado, es inflexible y no se compadece con la necesidad de reparación de las víctimas. Aunque reconoce que son necesarias las operaciones de guerra para hacer frente al conflicto armado, ello no implica que deba prescindirse de la posibilidad de imputar responsabilidad patrimonial al Estado, más si se tiene en cuenta que con sus excesos u omisiones, el Estado puede generar un daño antijurídico que debe ser compensado de alguna manera, máxime si se tiene en cuenta que la población civil no debe o tiene el deber jurídico y legal de soportar daños que vayan más allá del rompimiento de las cargas públicas, que le son impuestas por la ley y la Constitución Política.

Ahora bien, de estas dos posturas, se puede esgrimir una tercera que las armoniza. Si bien es cierto el Estado tiene el deber de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos, ello no implica que no pueda incurrir en excesos u omisiones, que antes de dar cumplimiento a su deber de vigilancia y seguridad, lo desvirtúan. De ahí que no cabe duda respecto de la procedencia de la falla del servicio. Aun con ello, el problema se presenta en el caso del riesgo excepcional, en tanto, no puede considerarse que cualquier actividad legítima que realiza el Estado para la

defensa de la seguridad nacional que implica la creación de un riesgo, debe ser considerada como fuente de responsabilidad del Estado.

Piénsese, por ejemplo, en el caso en el que se construye una estación de policía o una instalación militar. El objetivo que persigue el Estado con la construcción de estas instalaciones es la de brindar seguridad no la de crear un riesgo. Ante un ataque terrorista a esas instalaciones, mal podría endilgarse responsabilidad patrimonial al Estado, en la medida en que no se buscó con éstas, la creación de un riesgo sino por el contrario, la disminución de otro de mayor importancia como es la seguridad de los ciudadanos. En esa medida lo corrobora Ruiz (2016) al señalar lo siguiente:

En virtud de ello, no podría afirmarse que la sola existencia de una instalación militar o de policía, o el ejercicio del deber de defensa de la comunidad, se convierta por sí mismo en un riesgo para la población en general, pues de aceptarse un razonamiento tal se tendría que llegar a la paradoja de que la Fuerza Pública es al mismo tiempo un elemento de auxilio y de peligro de la ciudadanía, lo que generaría inestabilidad jurídica que atentaría contra los fines esenciales del Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución Política, pues en ella la connotación que se le dio a la Fuerza Pública no fue otra que la de autoridad de protección. (Ruiz, 2016, p. 252)

No sucede lo mismo, cuando se trata de actividades legítimas que si comportan un riesgo y que aun así el Estado decide ejecutarlas. A manera de ejemplo, podría encontrarse dentro de este supuesto, la manipulación de explosivos en zonas rurales, el accionar un arma de dotación, la creación de armas, etc. En estos casos existe una connotación que se deriva del

mismo término de “riesgo excepcional”, esto es que, la ejecución de este tipo de actividades en determinadas zonas o contextos es excepcional y específica, con beneficios para el Estado, como el avance en materia tecnológica o la garantía del fluido de energía o el desarrollo de medios que le permita contrarrestar las dinámicas de guerra.

De otro lado, los autores consultados indican que en la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado, se deja entrever que se confunde en algunos casos la aplicación del riesgo excepcional, con los postulados del daño especial y viceversa. Como lo advierte Ruiz (2016) con gran acierto, no existe una línea jurisprudencial clara y definida en el caso del uso del daño especial, como régimen para atribuir responsabilidad patrimonial al Estado, en el caso de atentados terroristas. Para el caso de la procedencia de este régimen de responsabilidad objetiva, el Consejo de Estado ha determinado que la diferenciación que existe entre su procedencia con respecto al del riesgo excepcional, es que en el del daño especial, lo que procede es para su estudio, es que exista un desbalance en las cargas públicas, sin cuestionarse la licitud o no del hecho generador. En ese mismo sentido, lo considera Ruiz (2016) al señalar el siguiente ejemplo:

(...) la tesis del daño especial suele ser aplicada en los eventos en los cuales el atentado, caracterizado por ser imposible de prever, iba dirigido contra un elemento representativo del Estado, pero hubo una reacción legítima por parte del mismo con el propósito de repeler o conjurar las consecuencias del ataque. En caso de configurarse daños, el Estado entra a responder, así los haya causado un tercero, pero por consideración a su acción legítima, aun mediando la manipulación de armas de dotación oficial. (Ruiz, 2016, p. 267)

En esa medida, la postura que adopta el Consejo de Estado respecto de la procedencia del daño especial se asienta en el daño que tuvo soportar el administrado, cuando el Estado repele el acto terrorista y con ello se genera un daño. En tales eventos, no existe una creación de un riesgo. Por ello, es necesario que exista un esquema de aplicación de estos títulos de imputación, que haga una jerarquización de estos, de suerte que la víctima o su profesional del Derecho, conozcan con certeza cuál es el precedente en cada caso particular, para de esa manera acceder con los elementos necesarios a la justicia.

Como se pudo identificar en líneas precedentes, la utilización de la teoría del daño especial en el caso de los actos terroristas cuenta con defensores y detractores, que, aunque presentan razonamientos válidos en cada una de sus posiciones doctrinales, convierten en una quimera la aplicación de este título de imputación en los casos de actos terroristas. Las razones que llevan a proponer el prescindir de este título de imputación en el caso sub examine se fundamentan en dos argumentos principales.

El primero de ellos se refiere a la imposibilidad, o más bien a la restricción dogmática que uno de sus elementos contiene, y es el de que el daño necesariamente debe provenir de una actuación legítima del Estado. Bajo dicha óptica solo podría determinarse la responsabilidad del Estado en los eventos en que sus agentes intervengan y causen un daño, dejando por fuera las actuaciones de terceros cuando las mismas se realizan contra autoridades estatales o personalidades públicas.

Bajo la teoría del riesgo excepcional, aunque se toma en cuenta la destinación del acto terrorista como elemento que permite determinar la responsabilidad del Estado (en el caso en el que el acto terrorista no vaya dirigido a una autoridad o entidad estatal, o a una personalidad jurídica, no es

procedente la responsabilidad del Estado), quien la haya realizado no tiene relevancia. Lo que sí es determinante en dicho régimen es la acusación de un daño antijurídico, con ocasión de la concreción de un riesgo creado legítimamente por el Estado, en sus actividades normales. Con la aplicación de este régimen de manera subsidiaria al de la falla del servicio, se daría cumplimiento al mandato enunciado en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, de reparar los daños antijurídicos que cause su administración, cosa que no podría realizarse con la utilización de la teoría del daño especial.

Conclusiones

La responsabilidad patrimonial del Estado ha venido evolucionando y se vio fortalecida con la cláusula de responsabilidad establecida por el constituyente en el artículo 90 constitucional. La construcción de esta responsabilidad patrimonial ha sido desarrollada principalmente por el Consejo de Estado. Para este efecto, el alto tribunal ha construido tres regímenes de responsabilidad: la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.

Estos dos últimos son de carácter objetivo y tienen en común el rompimiento de las cargas públicas. Los autores consultados concuerdan en que estos dos regímenes prescinden del elemento de la culpa para concretarse, pues no se examina si el agente público que causó el daño lo hizo con dolo o culpa. Ello quiere decir que se evalúa la conducta a partir de la causación del daño.

No obstante, estos dos regímenes se diferencian puntualmente en que, en el riesgo excepcional, el daño se causa por la concreción de un riesgo que es creado por el Estado con una actividad peligrosa. Por su parte, el daño especial se concreta cuando en una actividad legítima se presenta un desbalance en las cargas públicas y con ello

se crea un daño a un particular que no está obligado a soportar.

Como se pudo evidenciar, existe disparidad en las posiciones doctrinales relacionadas con la procedencia o no del régimen de responsabilidad objetiva, lo que demuestra una falta de seguridad jurídica acerca del título de imputación que debe ser utilizado en las acciones de reparación directa. Esto hace de la actividad judicial y del derecho a la administración de justicia una acción engorrosa, que necesariamente debe ser objeto de solución por parte del Consejo de Estado, a fin de no dejar al arbitrio de la discrecionalidad judicial la aceptación o no de las pretensiones de la víctima.

De acuerdo con ello, se puede decir que los autores consultados dejan en evidencia que existe una discusión latente relacionada con el deber ser al momento de imputar responsabilidad patrimonial del Estado en los casos de atentados terroristas. En ese sentido, del análisis de las distintas posiciones consultadas, se evidencia que la revisión de esta temática es urgente y necesaria para garantizar que exista una correcta aplicación de los regímenes de responsabilidad patrimonial para el caso particular de los atentados terroristas.

Es por ello por lo que se considera necesario unificar los criterios de imputación de la responsabilidad del Estado por actos terroristas, a fin de crear una seguridad judicial y jurídica que permita al operador jurídico acatar el precedente judicial expuesto por el Consejo de Estado sin lugar a duda razonable. Asimismo, es pertinente y necesario que el Consejo de Estado defina lo que puede ser considerado como un acto terrorista sujeto a indemnización y establezca con mayor detenimiento los parámetros de procedencia del riesgo excepcional como régimen subsidiario al de la falla del servicio en tratándose de atentados terroristas. Y si el acto no encaja en ninguno de estos

regímenes, como última opción se deberá acudir al del daño especial.

Referencias Bibliográficas

- Aramburo Calle, M. (2008). Responsabilidad civil y riesgo en Colombia: apuntes para el desarrollo de la teoría del riesgo en el siglo XXI. *Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas*, 38(108), 15–51. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3915>
- Bermejo, A., Escalante, B., y Lamadrid, C. (2017). Evolución jurídica de la responsabilidad del Estado por actos terroristas en Colombia. *Jurídicas CUC*, 13(1), 71-96. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.13.1.2017.04>
- Buitrago, Q. A. (2018). “Responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia y constitución democrática”, *Revista Verba Iuris*, 14(41), 15 – 45.
- Cuenca, T. R., y Beltrán, R. J. (2015). ¿La responsabilidad objetiva cumple con los fines de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en Colombia y España? *Revista Vis Iuris*, 3(2), 69 – 83.
- Galindo, S. R. (2002). *Los títulos jurídicos de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado por actos terroristas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gil Botero, E. (2006). *Temas de responsabilidad extracontractual del Estado*. 3ª ed., Bogotá: Comlibros.
- Güecha, M. C. (2014). Responsabilidad del Estado por actos terroristas de la responsabilidad por falla a la responsabilidad sin falla. *Principia Iuris*, 6(6), 29 -42.
- Guerra, D., y Pabón, L. (2019). “Estado del arte de la responsabilidad extracontractual del Estado y sus elementos en Colombia”, *Revista Espacios*, 41(8), 29 – 43.
- Guerra, G. Y. (2010). “Novedosa tendencia jurisprudencial colombiana sobre responsabilidad del estado por actos terroristas”, *Revista Prolegómenos, derechos y valores*, 13(25), 111 – 126.
- Hernández, E. A. (2000). Responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado Colombiano. *En: Memorias del Seminario Internacional Organizado por el Consejo de Estado, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la Embajada de*

- Francia. Ponencia: Jurisdicción Contencioso Administrativa y Responsabilidad de Estado*. Bogotá.
- Lizcano, O. R. (2012). Daño especial: reflexiones sobre su autonomía como uno de los fundamentos de la responsabilidad objetiva. *Revista Dexi*, 14(15), 68 – 81.
- Molina, B. C., y Ramírez, G. A. (2006). El concepto de actividad peligrosa en el derecho administrativo colombiano. *Opinión Jurídica*, 5(9), 103-124.
- Muga, M. J. (2007). *Novedades en la responsabilidad del Estado por actos de terrorismo y su relación con otros sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas*. Valencia: Tirant to Blanch.
- Parra, G. M. (2010). *Responsabilidad Civil*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Patiño, H. (2008). Responsabilidad extracontractual y causal de exoneración. Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano. *Revista de Derecho Privado*, 14, 193 – 217.
- Peláez, J. C. (2000). Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materia de actos de terrorismo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Quintero, G. (2002). La responsabilidad del Estado por el desarrollo de obras públicas en el derecho francés. Bogotá: Editorial Temis.
- Rojas, Q. S. (2009). La responsabilidad extracontractual del Estado por ataques terroristas: ¿falla en el servicio, riesgo excepcional o daño especial?: Una reevaluación de la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Revista Universitas Estudiantiles*, 6, 227 – 251
- Ruiz, O. W. (2016). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá: Ecoe.
- Soro, M. B. (2006). “Terrorismo y responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas”, *Anales de Derecho*, 24, 251 – 266.
- Tamayo, J. (1997). La responsabilidad del Estado. Bogotá: Editorial Temis.

Referencias Complementarias

- Alzate, S. E. (2018). *Responsabilidad estatal por actos terroristas: estudio de derecho comparado entre Colombia y España*. Bogotá D.C.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

- Arenas, M, H. (2013). *El régimen de responsabilidad objetiva*. Bogotá D.C.: Editorial Legis.
- Armenta, A. A. (2009). El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: el título jurídico de la imputación. *Vía Juris*, 6, 88 – 112.
- Gil Botero, E. (2010). *Responsabilidad extracontractual del Estado*. 4 ed. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Güecha, M. C. (2012). *Responsabilidad del Estado por actos de terrorismo*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.
- Hernández, A. E. (2001). Evolución jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por daños causados por actos terroristas. *Revista del Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado*, 11, 8 – 15.
- Morand-Deviller, J. (2010). *Curso de Derecho Administrativo: temas de reflexión, comentarios y análisis de fallos*. 10 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Paillet, M. (2001). *La responsabilidad administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.
- Ríos, T, L. (2012). “Responsabilidad extracontractual de Estado por actos terroristas, títulos jurídicos de imputación y reparación de víctimas”, *Nova et Vetera*, 21(65), 127 – 140
- Rodríguez, R. L. (2005). *Derecho Administrativo General y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. Bogotá. 2005.
- Saavedra, B. R. (2003). *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Referencias Jurisprudenciales

- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 18 de enero de 2012*. Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz. Expediente No. 18154.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 7 de julio de 2011*. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Expediente No. 20835.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 27 de octubre de 2011*. Consejera Ponente: Ruth Stella Cortés Palacio. Expediente No. 18988.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 9 de junio de 2010*.

- Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Expediente No. 18536.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 17 de marzo de 2010.* Aclaración de voto de la Consejera Ponente: Myriam Guerrero de Escobar. Expediente No. 17925.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 2 de octubre de 2008.* Consejera Ponente: Myriam Guerrero de Escobar. Expediente No. 000605.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 4 de junio de 2008.* Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Expediente No. 14999.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 26 de marzo de 2008.* Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente No. 16530.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 8 de mayo de 2008.* Consejera Ponente: Myriam Guerrero de Escobar.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 29 de agosto de 2007.* Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Expediente No. 15494.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 3 de mayo de 2007.* Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Expediente No. 16180.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 16 de agosto de 2006.* Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente No. 15187.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Salvamento de voto del Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.* Sentencia del 28 de junio de 2006. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Expediente No. 16630.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Salvamento de voto del Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra.* Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 14 de julio de 2004.* Consejero Ponente: Alier Hernández Enríquez. Expediente No. 14318.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 10 de julio de 2003.
Consejera Ponente: María Elena
Giraldo Gómez. Expediente No.
14218.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
*Sentencia del 27 de noviembre de
2002.* Consejera Ponente: María
Elena Giraldo Gómez. Expediente
No. 14142.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 21 de febrero de 2002.
Consejero Ponente: Ricardo Hoyos
Duque. Expediente No. 13661.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 10 de agosto de 2000.
Consejero Ponente: Alier Eduardo
Hernández Becerra. Expediente No.
11585.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 3 de febrero de 2000.
Consejero Ponente: Alier Eduardo
Hernández Enríquez.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 4 de julio de 1997.
Consejero Ponente: Ricardo Hoyos
Duque. Expediente No. 10098.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 22 de julio de 1996.
Consejero Ponente: Daniel Suarez
Hernández. Expediente No. 11934.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 9 de febrero de 1995.
Consejero Ponente: Julio César
Uribe Acosta. Expediente No. 9550.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
*Sentencia del 23 de septiembre de
1994.* Consejero Ponente: Julio
César Uribe Acosta. Expediente No.
8577.

Consejo de Estado Sección Tercera.
Sentencia del 13 de julio de 1993.
Consejero Ponente: Juan de Dios
Montes. Expediente No. 8163.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 30 de marzo de 1992.
Consejero Ponente: Juan Montes
Hernández.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 19 de julio de 1991.
Consejero Ponente: Daniel Suarez
Hernández. Expediente No. 6334.

Consejo de Estado Sección Tercera.
Sentencia del 5 de julio de 1991.
Consejero Ponente: Daniel Suarez
Hernández. Expediente No. 6014.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 30 de marzo de 1990.
Consejero Ponente: José Antonio de
Irrizari. Expediente No. 3510.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 20 de febrero de 1989.

Consejero Ponente: Antonio José de
Irrisari Restrepo. Expediente No.
4655.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 2 de febrero de 1984.
Consejero Ponente: Eduardo
Suescun.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 28 de octubre de 1976.
Consejero Ponente: Jorge Valencia
Arango. Expediente No. 1482.

Consejo de Estado Sección Tercera.
Sentencia del 23 de mayo de 1973.
Consejero Ponente: Alfonso Castilla
Saiz. Expediente No. 973.

Consejo de Estado. Sección Tercera.
Sentencia del 22 de febrero de 1966.
Consejero Ponente: Jorge de
Velasco Álvarez.